

Creación y evolución de la jurisdicción especializada en materia electoral en México¹

*Creation and evolution of specialized jurisdiction
in electoral matter*

José Fernando Franco González Salas (México)*

RESUMEN

En el marco del aniversario de la revista *Justicia Electoral*, se publica el presente artículo que da cuenta de algunos de los pasajes más importantes en el desarrollo de la consolidación democrática en México, a la luz de la institucionalización de la judicialización de algunos aspectos de la vida política. Específicamente, se busca resaltar cómo se ha ido adecuando, a lo largo de la historia, el sistema de normas que regulan las cuestiones electorales, y también cuál ha sido el desarrollo de la institución que en la actualidad representa la máxima autoridad en la materia: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Esto, a partir de la investigación académica, por supuesto, pero también de experiencia de vida de quien tuvo la fortuna de ser parte de esa historia.

¹ Agradezco al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en especial al magistrado presidente, José Alejandro Luna Ramos, la honrosa invitación que se me formuló para escribir un artículo acerca de la evolución de la jurisdicción especializada en materia electoral, para que forme parte de la edición conmemorativa de la revista *Justicia Electoral* del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual inició su circulación hace cinco lustros. Dejo constancia de que me siento muy honrado con la distinción.

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y expresidente del Tribunal Federal Electoral. jbassh@scjn.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: sistema electoral mexicano, reformas electorales, jurisdicción electoral, Tribunal de lo Contencioso Electoral, Tribunal Electoral Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ABSTRACT

The present essay is published within the frame of the anniversary of *Justicia Electoral* magazine, presenting a testimony of some of the most important chapters in the development of the democratic consolidation in Mexico, under the light of the institutionalization of judicialization of some issues of political life. It specifically tries to remark how the normative system regulating electoral matters has been adapted through history and what has been the development of the institution that nowadays embodies the maximum authority in the matter: The Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary. Besides academic research, this article is based in life experience of someone who had the luck of being part of such history.

KEYWORDS: Mexican electoral system, electoral reforms, electoral jurisdiction, Court of Electoral Litigation, Federal Electoral Tribunal, Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary.

A manera de introducción

Si hoy le preguntaran a un estudiante de los años finales de licenciatura, en cualquier carrera, incluso Derecho o Ciencia Política, ¿qué es el colegio electoral?, en el mejor de los casos contestaría que es el previsto en el tercer párrafo del artículo 84 de la Constitución,²² que se establece para el efecto de cubrir la ausencia definitiva del presidente de la República, si ésta ocurriese en los dos primeros años del periodo respectivo.

Pocos, muy pocos, podrían referir la relevancia que hasta la década de 1990 tuvo esa figura en el sistema constitucional-electoral,³ y cómo marcó la historia electoral del país, por poco menos de 170 años,⁴ al ser el órgano político que decidía, con el carácter de última y definitiva instancia —y se podría decir que de manera libérrima—, el resultado de las elecciones populares (en el ámbito federal, de presidente, diputados y senadores)⁵ en el país.

Un primer objetivo de este artículo es reconstruir, en sus rasgos generales, la historia de esa figura de calificación política de las elecciones populares y del tránsito a la consolidación de un sistema de calificación mixta como el que se tiene actualmente en el orden federal, conforme al cual los órganos electorales administrativos resuelven en primer lugar el

²² El texto del párrafo aludido es el siguiente: "Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso" (CPEUM, artículo 84, párrafo tercero, 2012).

³ Por razones de espacio y tema, este trabajo se ocupa de manera casi exclusiva de la evolución de esta jurisdicción en el ámbito federal; a pesar de que, se reconoce, el estudio de esta misma historia en el local es sumamente importante hoy en día, puesto que hubo y hay experiencia en el orden estatal y del Distrito Federal.

⁴ Se toma para este dato referencial el año 1993, cuando desaparecieron los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, transfiriendo la facultad de decidir el resultado final electoral a los órganos del Instituto Federal Electoral (IFE), en primera instancia, y al Tribunal Federal Electoral (Trife) como última y definitiva instancia, cuando se impugnasen los resultados.

⁵ Aunque con algunas variantes en ciertos casos, este sistema también operó en el ámbito estatal desde 1824 hasta la década de 1990 y en el Distrito Federal, con las modalidades que el régimen constitucional de esta entidad federativa ha tenido.

resultado de las elecciones de diputados y senadores y la última palabra se decide en el Órgano Jurisdiccional especializado, siendo éste única instancia en la decisión de la elección presidencial; proceso que, por cierto, generó que se abandonara el sistema de autocalificación o calificación política de las elecciones por medio de colegios electorales, que estuvo presente desde la primera Constitución federal.

Lo anterior se sustenta en mi más absoluta convicción de que para verdadera y sólidamente entender la estructura orgánica y funcional jurisdiccional electoral actual —y para poder hacer un juicio de su valía como sustento institucional en la consolidación de México como un Estado constitucional social de derecho—, es necesario conocer, al menos en sus rasgos más relevantes, cómo nació y evolucionó esa estructura.

Para este artículo recurriré, con ajustes y modalidades, a un esquema cronológico que he utilizado en varias ocasiones⁶ que, aunque totalmente discrecional, me parece que facilita la descripción y comprensión integral del tema de este artículo.

Así, referiré esta evolución en cinco apartados, cuyos títulos y periodos son: el primero, Antecedentes de contexto, que abarca de 1821 a 1977; el segundo, denominado Fracaso del primer intento de establecer la jurisdicción electoral especializada, cuyo tiempo corre de 1977 a 1986; el tercero, identificado como Difícil alumbramiento de la jurisdicción electoral especializada influida por el esquema de visión administrativa, que comprende de 1986 a 1990; el cuarto, con el nombre Creación del Tribunal Federal Electoral: consolidación de la función jurisdiccional autónoma especializada de legalidad en la materia y definitiva e inatacable en las elecciones de diputados y senadores, que corre de 1990 a 1996, y, finalmente, el quinto apartado, intitulado La jurisdicción electoral integral, control constitucional

⁶ Por ejemplo, en Franco (2003) aparece este esquema, aunque con algunas diferencias importantes, y ya lo había utilizado en pláticas académicas. Se complementó para una conferencia, Franco (2012), y para este artículo. Además, una muy completa referencia a la evolución del sistema de justicia electoral se puede encontrar en Ojesto (1998).

y legal de todos los actos y resoluciones electorales, que abarca el periodo de 1996 a la fecha. Concluyo con unas líneas de mi opinión acerca del sistema de justicia electoral actual y su futuro.

Deseo ceñirme al tema de este artículo, por lo que no abordaré otros que son relevantes por su vinculación directa con el que ahora desarrollaré. Hago esta advertencia para destacar que no se encontrarán muchas referencias a las autoridades encargadas de organizar las elecciones, en particular, a la otra gran institución electoral del país hoy en día: el IFE; tampoco habrá estadísticas de manera generalizada o referencias detalladas de muchos de los aspectos que aquí se tocan tangencialmente, solamente para completar descripciones del nacimiento y evolución de la justicia electoral en el país. El lector tampoco encontrará datos o información exhaustiva de la evolución de los sistemas electorales a lo largo de la vida independiente de México que no se hayan publicado antes; se recurre a ellos, así como a ciertas alusiones de eventos históricos electorales, para facilitar el entendimiento de cómo evolucionó la construcción de la justicia electoral especializada que hoy existe tanto en el ámbito constitucional como en las leyes reglamentarias más importantes que se han expedido a lo largo de 200 años y que han tenido algún efecto o influencia en el sistema jurídico-electoral mexicano.⁷

Antecedentes de contexto (1821-1977)

Tomo el periodo de 1821 a 1824 para iniciar el recorrido histórico-jurídico de este artículo por considerar que marcó, en muchos sentidos, el derrotero del país. Septiembre de 1821 daría paso a los acontecimientos que generarían, formalmente, la declaración de Independencia de México. Si se analiza la precaria situación económica, la inestabilidad política y la problemática social en que México nace a la vida independiente y, co-

⁷ Una descripción esquemática de las instituciones electorales que han existido se puede encontrar en TEPJF (2010).

mo consecuencia de ello, la turbulenta, errática e inestable integración de los órganos del poder público, se podría afirmar que ello condicionó fuertemente el débil futuro institucional del naciente Estado mexicano, en especial su evolución electoral. Ello también explica que, durante más de un siglo, el gobierno se formara en torno a la persona que lograba aglutinar a su alrededor a los grupos de poder (formales o fácticos) que le dieran la fuerza para imponerse a otras personalidades y grupos de distinta ideología, en detrimento del fortalecimiento institucional del naciente Estado.

Solamente apunto aquí, para avalar lo dicho, que Agustín de Iturbide (líder nacional en ese momento), a pesar de encabezar un movimiento reformista, traiciona el proyecto original para el que se había convocado a un Congreso Constituyente y logra que lo unjan como emperador de México en junio de 1822. Su imperio efímero pronto fue derrocado por fuerzas liberales que exigían que el país se convirtiese en una República federal, lo que no sin grandes dificultades y conflictos se logró con la Constitución de 1824. Esto abrió un momento esperanzador, puesto que fue electo como primer presidente Guadalupe Victoria; sin embargo, esta presidencia sufrió embates permanentemente. Como sea, se concluyó el periodo constitucional en 1829. Convocadas las elecciones en septiembre de 1828 para la renovación de los poderes, surgió la disputa entre Manuel Gómez Pezraza (apoyado por la logia yorkina) y Vicente Guerrero (apoyado por la escocesa); la historia registra que ganó el primero, pero el segundo —en ese momento, el héroe del país— no reconoció el triunfo de su adversario, se levantó en armas y al final logró que el Congreso anulara la elección y lo eligiera presidente de la República.⁸

⁸ Para ilustrar esos momentos críticos y por qué pienso que fueron definitivos para lo que sería la historia electoral, referiré algunos detalles importantes, partiendo de aceptar que, sin duda, la figura relevante en los momentos iniciales del México independiente fue Agustín de Iturbide, quien al día siguiente de la proclamación de Independencia formó la llamada Junta Provisional Gubernativa —órgano legislativo— presidida por él e integrada por 38 hombres destacados —designados por él mismo—. La Junta formó la llamada Regencia —organo ejecutivo—, integrada por cinco personajes, la presidía el mismo Agustín de Iturbide. Al considerarse aberrante que él presidiera los dos órganos, se tomó la decisión de que la Regencia fuese encabezada

por Antonio Joaquín Pérez (obispo de Puebla). Para lo que interesa en este texto, la Junta Provisional Gubernativa, no sin muchos problemas derivados de la caótica situación económica, política y social existente y las diferencias ideológicas que prevalecían entre los diversos grupos (particularmente los que se identificaron como liberales y borbonistas), convocó a un Congreso Constituyente que se instaló el 24 de febrero de 1822, y el cual se integraría con 162 diputados elegidos por los ayuntamientos. Una vez instalado, hubo dificultades en la relación de Agustín de Iturbide con el cuerpo Constituyente. Para decirlo en breve, después de enfrentamientos y divisiones, mediante maniobras de todo tipo, fue coronado como emperador de México el 22 de junio de 1822. Esto era presagio de una gran turbulencia, por la evidente decisión de postergación, si no es que la muerte, de cualquier posibilidad de régimen republicano y democrático en el cada vez más debilitado Estado mexicano. La concreción del presagio llegó el 31 de octubre de ese año, cuando el emperador disolvió por decreto el Congreso Constituyente. Ésta y otras erróneas decisiones, así como una auténtica corriente —quizás sería mejor hablar de corrientes— ideológica que había cobrado conciencia de que México debía constituirse en un régimen republicano, fueron aglutinando voluntades de personajes que serían destacados actores de la vida futura del naciente país independiente. Agustín de Iturbide fue derrotado por esas corrientes ya presentes en todas las provincias que formaban el Estado mexicano —básicamente, cohesionadas con el Plan de Casa Mata—, por lo que tuvo que abdicar el 19 de marzo de 1823, a pesar de sus esfuerzos por congraciarse con los grupos disidentes y con el Congreso, al que había restaurado el 4 de ese mes. El órgano legislativo estableció, el 31 de marzo de 1823, un triunvirato denominado Supremo Poder Ejecutivo, integrado, a lo largo de unos meses, por importantes personajes del momento, como Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo, Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria. El 7 de abril, el Congreso anuló el nombramiento de Agustín de Iturbide como emperador y abolió el Plan de Igualdad y los Tratados de Córdoba, para que se pudiera determinar la forma de Estado y de gobierno más conveniente, y encargó al Supremo Poder Ejecutivo que convocara a los estados (que eran provincias) para, una vez instaurado un nuevo Congreso Constituyente, que se estableciera a México como República federal. En condiciones políticas, económicas y sociales aún más agravadas, siempre con la amenaza de rebeliones, conspiraciones y traiciones, el Congreso Constituyente aprobó el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y, el 4 de octubre de 1824, promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. El Congreso convocó a las primeras elecciones federales en México en agosto de 1824; cada legislatura estatal elegiría a dos candidatos y los dos que obtuvieran el mayor número de votos serían electos como presidente y vicepresidente. Los resultados dados a conocer el 1 de octubre de 1824 determinaron, por mayoría de 17 estados, que resultaban electos para el periodo 1825-1829 Guadalupe Victoria, presidente, y Nicolás Bravo, vicepresidente; el 8 de octubre juraron la Constitución. Dado que el periodo constitucional iniciaba el 1 de abril de 1825, Victoria asumió el cargo de presidente interino del 10 de octubre de 1824 al 31 de marzo de 1825. El periodo de Guadalupe Victoria fue complicado. La historia registra intentos de golpe de Estado y planes para derrocarlo. El propio Nicolás Bravo encabezó una revuelta, la cual fue sometida por Guerrero en enero de 1828; Bravo fue expulsado del país. Quizás el llamado motín de la Acordada, a finales de noviembre de 1828, fue una de las revueltas más conocidas enfrentadas por Victoria, derivada del apoyo que él mismo dio al general Manuel Gómez Pedraza en las elecciones presidenciales de ese año. Para esas elecciones, la logia yorkina presentó como candidato a quien era ministro de guerra, Manuel Gómez Pedraza, mientras que la logia escocesa apoyaba a Guerrero, el héroe más reconocido en esos momentos. Las elecciones se realizaron el 1 de septiembre de 1828 y el ganador fue Gómez Pedraza, pero Guerrero rechazó los resultados y organizó una rebelión para

Así nació y continuó la historia política electoral del país hasta la década de 1930⁹ (con la sola excepción de la elección de Francisco I. Madero

que se le reconociera a él como triunfador. Los inconformes exigían la renuncia de Victoria y su sustitución por Guerrero. Gómez Pedraza huyó, lo que fue aprovechado por los levantados para comenzar un saqueo y quema de tiendas y comercios, arruinando a cientos de comerciantes mexicanos y extranjeros. El resultado de todo ello fue que, a principios de 1829, el Congreso anulara las elecciones de 1828 y eligiera como presidente a Vicente Guerrero. Victoria concluyó su mandato el 1 de abril de 1829 y Guerrero lo asumió. Fatal, para él y para el país, resultó su presidencia de menos de 10 meses, puesto que llegaron tiempos de enorme inestabilidad. Por ello, sostengo que esta época definió, en gran medida, lo que sería la historia, en particular, la historia electoral mexicana.

⁹ Extensa época ésta, que de la tercera a la quinta década del siglo XIX se ve claramente marcada —si no de manera exclusiva, sí más que relevante— por la figura de Antonio López de Santa Anna, que con todas sus veleidades, caprichos y traiciones, jugó un papel predominante en la vida del país de la década de 1830 a la de 1850 —que incluye guerras con otros países y la pérdida de más de la mitad del territorio— (en 11 ocasiones accedió a la presidencia: del 16 de mayo al 1 de junio de 1833; 18 de junio al 5 de julio del mismo año; del 28 de octubre al 4 de diciembre de igual año; del 24 de abril de 1834 al 27 de enero de 1835; del 18 de marzo al 9 de julio de 1839; del 9 de octubre de 1841 al 25 de octubre de 1842; del 5 de marzo al 3 de octubre de 1843; del 4 de junio al 11 de septiembre de 1844; del 21 al 31 de marzo de 1847; del 20 de mayo al 15 de septiembre de 1847, y del 20 de abril de 1853 al 9 de agosto de 1855), el triunfo de los liberales y la reinstauración del federalismo, lo que permite el arribo de Benito Juárez (quien ocupó la presidencia en los periodos: 1858 a 1861, 1861 a 1865, 1865 a 1867 y 1867 a 1872) y ese grupo de grandes mexicanos liberales que lo acompañaron al poder y, con ello, el impulso de las Leyes de Reforma —enfrentando la contingencia del fallido imperio de Maximiliano de Habsburgo (abril de 1864 a mayo de 1867)—, y, finalmente, en ese complicado, caótico e interesante siglo XIX mexicano, Porfirio Díaz, cuya dictadura se prolongaría hasta la primera década del siglo XX (llegó a la presidencia en 1876 —de 1880 a 1884 la dejó en manos de Manuel González— y fue reelecto cinco veces más, en 1884, 1888, 1902, 1906 y 1910). Estos tres paradigmáticos personajes, junto con muchos, llegaron al poder mediante el desconocimiento del presidente en turno o alegando irregularidad de las elecciones, cuando las hubo, y fueron reelectos mediante elecciones, en su mayoría, cuestionadas, debido a las irregularidades alegadas por sus opositores. Siguió el periodo revolucionario con la renuncia y salida del país de Porfirio Díaz en 1910. Estos movimientos generan el rompimiento del orden legal e institucional y el mexicano lo confirma. Tras la renuncia de Díaz siguió Francisco León de la Barra en la presidencia (1910-1911). Francisco I. Madero abrió de nuevo una real expectativa de renovación democrática al llegar, por la vía de una verdadera elección popular, a la presidencia, pero pronto acabó el sueño de muchos con su asesinato y el relevo por Victoriano Huerta, lo que generaría lo más álgido del movimiento revolucionario con todas sus consecuencias; así, pasarían por la presidencia varios personajes, entre los más destacados sin duda debe mencionarse a Venustiano Carranza (1916-1920). El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista tuvo el talento de convocar a un Congreso Constituyente, del que nació la Constitución vigente. Con base en ésta, Carranza convocó a elecciones de diputados, senadores y presidente en abril de 1917; fue electo para ocupar ese último cargo y tomó posesión el 1 de mayo de ese año. La incipiente etapa de la democracia mexicana, que algunos veían llegar, fue asesinada con Carranza en mayo de 1920, en Tlaxcalantongo, Puebla. Adolfo de la Huerta sería nombrado presidente por el Congreso y fungi-

en 1911), cuando se institucionalizó la renovación de los poderes públicos con la égida de un partido que se constituiría, por más de 70 años, en hegemónico en México.

Una vez presentado el preámbulo del precario alumbramiento y la evolución de la vida democrática del país, me centraré en la evolución de la historia de la justicia electoral de manera muy sucinta, por lo que, disculpándome por las omisiones en que pueda incurrir, retomo el tema central del artículo, realizando una descripción formal de los sistemas electorales en relación con la calificación de los comicios federales.

Así, debe señalarse que con la influencia exclusiva de la Constitución estadounidense de 1787¹⁰ se introdujo en la primera Constitución federal

ría como tal (cuatro meses) hasta la elección de Álvaro Obregón, el 1 de septiembre de ese año. Después serían electos Plutarco Elías Calles (1924-1928); Álvaro Obregón, de nuevo — dado que se había modificado la Constitución para permitir la reelección y aumentar de cuatro a seis años el periodo presidencial —, pero no llegó a tomar posesión: fue asesinado el 17 de julio de 1928; el Congreso, en acatamiento de la ley fundamental, eligió a Emilio Portes Gil (1928-1930), quien convocó a elecciones, en las cuales fue electo Pascual Ortiz Rubio (1930-1932). Éste renunció después de varios percances y dos atentados contra su vida, por lo que terminó el periodo presidencial Abelardo R. Rodríguez (1932-1934). A partir de entonces se sucedieron en periodos de seis años y mediante elecciones populares: Lázaro Cárdenas (1934-1940), Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdez (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012 a la fecha. Su periodo durará hasta 2018). Infortunadamente, salvo la elección de Vicente Fox, y en menor grado, las demás han sido motivo, en mayor o menor medida, de cuestionamientos.

¹⁰ La Constitución estadounidense señala desde su aprobación, en el primer párrafo, quinta sección, de su artículo primero, lo siguiente: “1. Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros, y una mayoría de cada una constituirá el quórum necesario para deliberar; pero un número menor puede suspender las sesiones de un día para otro y estará autorizado para compeler a los miembros ausentes a que asistan, del modo y bajo las penas que determine cada Cámara” (CEUA, artículo 1, 1787). [Énfasis añadido]. En cambio, la Constitución de Cádiz regulaba pormenorizadamente el procedimiento de elección de los diputados, en el capítulo II, denominado Del nombramiento de los diputados, de los artículos 34 al 104 (CPME 2012). Conforme a los artículos 99 y 100 correspondía a la Junta Electoral de Provincia hacer el cómputo final de votos y declarar a los diputados ganadores, lo que se asentaba en un acta levantada ante un escribano y un testigo, ésta sería el documento que acreditaría al diputado electo ante las Cortes (CPME 2012). Por lo que influyó, en alguna medida, en la parte del proceso electoral, pero no contemplaba el principio de autocalificación respecto de sus integrantes por el propio órgano legislativo.

(de octubre de 1824) el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, lo que implicaba que eran los propios órganos legislativos, por medio de los llamados colegios electorales, los que resolvían las dudas y determinaban en última instancia quién era el ganador en las elecciones, y un sistema de heterocalificación para la elección de presidente de la República, puesto que era el Poder Legislativo, mediante la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, el que calificaba la elección. Este sistema operó, con algunas variantes, aún durante el periodo de régimen centralista (1836-1847). Por tanto, se caracterizó por un sistema puro de calificación política de las elecciones, en el cual no tenía cabida —o la tenía de manera tangencial— la función jurisdiccional.

Con la introducción, en la segunda Constitución federal, en 1857, de los derechos del hombre y del juicio de amparo al sistema jurídico nacional, se generó una corriente jurisprudencial muy interesante, a partir de la interpretación del primer párrafo del artículo 16 de esa ley fundamental —muy similar al actual precepto— que establecía que: “[...] nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente*,⁵ que funde y motive la causa legal del procedimiento” (CPRM 1857, artículo 16). Delineada fundamentalmente por José María Iglesias,¹¹ a partir del texto del artículo citado, se construyó la tesis de la competencia de origen, que, dicho de manera simple, establecía que se podía revisar, mediante el juicio de amparo, la legitimidad original de los nombramientos o de las elecciones de los servidores públicos. Así, durante un breve tiempo, el Poder Judicial conoció, vía juicios de amparo, de algunos conflictos en la materia.¹²

La llegada de otro gran jurista, Ignacio Luis Vallarta, a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) —en 1878—, daría un vuelco a la tendencia jurisprudencial encabezada, en su momento, por su

⁵ Énfasis añadido.

¹¹ De ello dejó constancia en su famoso estudio denominado *Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia* (Iglesias 1874).

¹² Para este periodo se puede consultar: SCJN (2010a; 2010b).

antecesor. Vallarta sería, primero, disidente de la tesis de la competencia de origen, iniciando su ofensiva con un famoso voto particular en un caso en contra de un veredicto de la legislatura de Puebla, en el cual resultaría vencido; para, después, a pesar de haber sufrido ese revés, aprovechando un juicio de amparo promovido por Jacinto Pallares, imponer su criterio en el sentido de que —simplifico por razones de tiempo su extraordinario razonamiento— el juicio de amparo no era vía para dirimir conflictos políticos, el artículo 16 de la Constitución no tenía el alcance que le había otorgado Iglesias y otros colegas, y el Poder Judicial debía mantenerse al margen de ese tipo de conflictos de carácter político. La tesis Vallarta triunfó, convirtiéndose primero en criterio obligatorio para después plasmarse como causa legal de improcedencia del juicio de amparo en la ley de la materia de 1936. Causa de improcedencia que a la fecha existe (hoy establecida en el artículo 105 de la Constitución).¹³

Esta tesis produjo una ausencia prácticamente total de jurisdicción electoral durante casi un siglo, y digo que casi total porque la Suprema Corte construyó un criterio que permitía la procedencia del juicio de amparo cuando junto con las violaciones electorales se hubiesen infringido las garantías individuales (recuérdese que en el sistema jurídico prevaleciente entonces y hasta hace poco, las garantías individuales y los derechos político-electorales eran considerados de manera generalizada especies diferentes). Ello propició que excepcionalmente se diera la intervención jurisdiccional en un conflicto electoral.¹⁴ Así, durante todos esos años también privó un sistema de calificación política de las elecciones.¹⁵

¹³ No obstante, de estos años se tiene noticia de varias causas penales por violación a las leyes de ese orden. Véase SCJN (2010a; 2010b) y Ojesto (1998, 559 y ss.).

¹⁴ El criterio se reiteró en algunas tesis, pero la que he encontrado como primera es de 1925, Quinta Época, cuyo rubro y texto son los siguientes: "DERECHOS POLÍTICOS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes" (Semanario Judicial de la Federación 1925).

¹⁵ También existió intervención de la SCJN mediante la llamada facultad de investigación de violaciones graves al voto, prevista hasta junio de 2011 en el artículo 97 de la Constitución (un caso ce-

Por supuesto, las diferentes leyes y normativas electorales que existieron durante todo ese tiempo establecían recursos administrativos para impugnar las elecciones. Así, en un rápido recuento, se señala cronológica y brevemente lo más relevante en este aspecto:

- Los artículos 49 y 50 de la Constitución de Cádiz, integrantes de los que regulaban el funcionamiento de las juntas electorales de parroquia,¹⁶ señalaban, respectivamente, que:

En seguida (después de celebrada la misa previa al inicio de la sesión de la junta electoral)[§] preguntara el presidente si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; si la hubiere, deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno. [Y] si se suscitasen dudas sobre si en alguno de

lebre de ejercicio de esa facultad fue el generado por la elección municipal en la ciudad de León, Guanajuato, en 1946. Véase SCJN (2010c, 165 y ss.). Por la reforma constitucional publicada el 6 de junio de 2011, dicha facultad se le quitó a la Suprema Corte y se le asignó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

¹⁶ La Constitución de Cádiz, siguiendo la distribución territorial eclesiástica de la iglesia católica, señalaba que las elecciones de diputados a las Cortes se llevaban a cabo, sucesivamente, en tres circunscripciones electorales; la primera, encabezada por una junta electoral de parroquia (compuesta por todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia, que elegían por cada 200 vecinos un elector parroquial); la segunda, por una junta electoral de partido (compuesta por los electores parroquiales, a efecto de nombrar a uno o varios electores quienes serían los que concurrirían a las juntas de provincia para elegir a los diputados a las Cortes. El número de electores tenía que ser del triple del de diputados a elegir, y se señalaban reglas para los distintos escenarios que pudiesen presentarse según el número de parroquias en el partido); la tercera, con una junta electoral de provincia (que se integraba con los electores de todos los partidos que componía la provincia de que se tratara y quienes se reunían en la capital de la misma a efecto de elegir al o los diputados que correspondieran a la provincia). De igual manera, conforme al artículo 328 de la Constitución gaditana, los integrantes de las diputaciones provinciales se elegían conforme a lo antes señalado por los electores de partido.

[§] Énfasis añadido.

los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, la misma junta decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiere se ejecutará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto (Tena 1987).

- El Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, del 22 de octubre de 1814, si bien establecía un Congreso como depositario del Poder Legislativo, definía para la elección de sus miembros un esquema muy próximo al que señalaba la Constitución de Cádiz para la integración de las Cortes; lo mismo sucede con las bases para las elecciones del nuevo Congreso, del 17 de junio de 1823, pero en éste se incorporaba una organización basada en juntas primarias (por ayuntamiento), secundarias y de provincia.
- La convocatoria a Cortes, del 17 de noviembre de 1821, expedida por la Junta Provisional Gubernativa, es interesante por ser la base reguladora de las elecciones para el Congreso Constituyente de ese año, y como guía para las inmediatas siguientes. En su artículo 19 (de solamente 20 que la integraban) señalaba textualmente: “Que tanto en las elecciones de ayuntamiento y en las siguientes, las dudas que ocurran se decidan por las juntas electorales, y los mismos ayuntamientos y electores, sin otro trámite” (García 1989).¹⁷
- Como se ha dicho antes, con la expedición de la primera Constitución federal, el 4 de octubre de 1824, se adoptaba el sistema político de autocalificación (para elecciones de diputados y senadores) y heterocalificación de las elecciones (para elección de presidente de la República y de ministros de la Suprema Corte).¹⁸
- El artículo 16 de ese texto fundamental establecía la elección indirecta para diputados; el artículo 25, que los senadores serían elec-

¹⁷ Las referencias a la legislación electoral secundaria que se cita en este artículo proceden, básicamente, del libro de García (1989).

¹⁸ De acuerdo con los artículos 127 a 136 de la Constitución de 1824 se elegía *ad perpetuam* a los ministros, mediante una elección similar a la del presidente de la República.

tos por las legislaturas estatales, y el 35, textualmente señalaba: “Cada Cámara calificará la elección de sus respectivos miembros, y resolverá las dudas que ocurran sobre ellas” (CFEUM 1824, artículo 35). Por lo que hace a la elección presidencial, los artículos 79 a 81 estipulaban que las legislaturas de los estados elegirían el día determinado (1 de septiembre del año anterior al que tomara posesión el presidente), por mayoría de sus integrantes, a dos individuos de los cuales uno no sería vecino del estado; los resultados se enviaban al Consejo de Gobierno (equivalente, con modalidades importantes, a lo que hoy es la Comisión Permanente), que los turnaba para que, en sesión conjunta, ambas Cámaras recibieran la información de los resultados de los estados, una vez hecho lo cual, se retiraban los senadores y la Cámara de Diputados nombraba una comisión con representación de un diputado por cada estado y, conforme al artículo 83, “Enseguida la Cámara procederá a la calificación de la elección y a la enumeración de los votos” (Tena 1987).

- El 30 de noviembre de 1836 se expidió la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales. Lo que es muy sugerente es que en esta ley se establecieron disposiciones para regular la legalidad de la elección (artículos 26 y 48 al 50). El último de éstos señalaba la sanción para quien

[...] diere o recibiere cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona, calificada que sea la verdad de la denuncia o acusación por la junta electoral, será privado de voz activa y pasiva por aquella vez [...] se dará cuenta al juez de primera instancia para que [...] imponga una multa de seis hasta cien pesos (y si no tuviere con que pagarla el infractor) prisión

desde uno hasta tres meses publicándose todo en un periódico del Departamento (TEPJF 2008a).

- Las leyes constitucionales centralistas establecían elecciones de los miembros del Supremo Poder Conservador (Segunda Ley), órgano que, entre otras importantes atribuciones, calificaba la elección de los senadores (artículo 12, fracción XI); elecciones de diputados y senadores (Tercera Ley), conforme a la cual la elección de los primeros se realizaba por los departamentos y la calificaba el Senado (artículos 4 y 5), y la elección de los segundos se hacía a propuesta de candidatos de la Cámara de Diputados, el gobierno y la Suprema Corte, las listas de los seleccionados se enviaban a los departamentos y éstos seleccionaban a los senadores, remitiendo al Supremo Poder Conservador para la calificación final (artículo 8). Cabe señalar que tanto el Senado calificando la elección de los diputados como el Supremo Poder Conservador las de los senadores, solamente podían verificar si los candidatos reunían las cualidades exigidas para acceder al cargo o si había causas de nulidad que “viciara esencialmente la elección” (Tena 1987). La Cuarta Ley refería: “La Organización del Supremo Poder Ejecutivo” (Tena 1987) y disponía que la elección del presidente se haría de entre las propuestas que en terna presentaran a la Cámara de Diputados el Consejo de Gobierno, los ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia de la Nación; ternas que se enviaban a las juntas departamentales, las que elegían a un candidato, remitiendo de regreso a la Cámara de Diputados la designación que habían formulado; hecho lo anterior, reunidas las dos Cámaras abrían las que mandaban las juntas departamentales, nombraban una comisión de cinco miembros de entre los legisladores, procediendo esta comisión a realizar la calificación de la elección — “solo por lo respectivo a su validez y nulidad” (Tena 1987)—, presentando su dictamen al Congreso Ge-

neral para la declaración de presidente (artículo 2). En la Quinta Ley se establecía que los miembros de la Suprema Corte se elegirían de la misma manera que el presidente (artículo 5).

- En la convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente, expedida por Antonio López de Santa Anna el 10 de diciembre de 1841, siguiendo la línea existente hasta entonces de elegir a los diputados mediante elecciones celebradas en juntas electorales primarias, secundarias y de departamento, en su apartado de Previsiones Generales se dispuso en los artículos 65 y 66, respectivamente, lo siguiente:

Todas las dudas que se ofrezcan acerca de la elección, serán resueltas por las juntas respectivas, menos cuando se trate de impedimento físico de ciudadanos electos diputados, cuya calificación se hará por la Suprema Corte de Justicia, como está prevenido [y] Las mismas juntas conocerán de las acusaciones que se hicieren contra algunos individuos, por haber usado de violencia, cohecho o soborno, para que la elección recaiga en determinadas personas, o de cualquier crimen, cuyo objeto sea quebrantar la presente ley. La pena que podrá imponerse es la privación del derecho de votar y ser votado (PEPRM 1841, artículos 65 y 66).

- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, del 14 de junio de 1843, también ley fundamental centralista, sustituyeron a las leyes de 1836, pero con cambios importantes; entre ellos, la desaparición del Supremo Poder Conservador y la integración de un Senado clausista. Para este trabajo importa destacar que esta Constitución determinaba que en primera instancia los diputados eran electos por los departamentos y los senadores en dos tercios por los departamentos y el tercio restante por el presidente, los diputados y la Su-

prema Corte, y al separar las facultades de cada Cámara y señalar cuáles les eran comunes, en el título IV, en el apartado denominado Facultades económicas de ambas cámaras y peculiares de cada una, en su artículo 68, establecía como última instancia la auto-calificación al determinar, que: “Corresponde a cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra, [...]; calificar las elecciones de sus individuos y resolver las dudas que ocurran sobre ellas [...]” (BORM 1843). En su título VIII se regulaba el llamado “poder electoral” (artículos 147 a 149). En sus porciones relevantes para el tema de este artículo, se disponía en esos preceptos que: “todas las poblaciones de la República se dividirán en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias y los ciudadanos votarán, por medio de boletas, un elector por cada quinientos habitantes” (BORM 1843), que los electores primarios nombrarían a los secundarios que habrían de formar el Colegio Electoral del departamento, y que éste haría la elección de diputados al Congreso; de igual manera, el artículo 167 disponía que “las Asambleas departamentales calificarán si los vocales nombrados tienen los requisitos que se exigen para serlo” (BORM 1843) y que cualquiera otra calificación sobre validez de esas elecciones quedaría comprendida en la que hiciera la Cámara de Diputados (artículo 68), sin perjuicio de que los electos entren desde luego a funcionar. El último artículo citado prescribía:

Ninguna elección podrá considerarse nula, sino por alguno de los motivos siguientes: 1 Falta de calidades constitucionales en el electo. 2 Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones. 3 Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que no sean primarias. 4 Error o fraude en la computación de los votos (BORM 1843).

- Finalmente, en cuanto a la elección del presidente (los magistrados de la Suprema Corte se elegían de manera similar), los artículos del 158 al 160 señalaban en sus porciones normativas pertinentes que el día señalado “[...] se reunirán las dos Cámaras y abrirán los pliegos, regularán los votos, calificarán las elecciones [...], y declararán Presidente al que haya reunido mayoría absoluta de sufragios” (BORM 1843); por lo que esas elecciones serían decididas en última instancia, según lo disponía expresamente el artículo 79, de la siguiente manera: “Se reunirán las dos Cámaras para computar los votos y declarar quién es Presidente de la República, y magistrados de la Suprema Corte de Justicia” (BORM 1843).
- El 6 de agosto de 1846 se lanzó la convocatoria que reformó la de 17 de junio de 1823, para instaurar un Congreso Constituyente; básicamente siguió el modelo de su predecesora, con algunos ajustes derivados de las diferentes condiciones existentes entonces, respecto de la tercera década del siglo XIX.
- El Acta Constitutiva y de Reformas, promulgada el 21 de mayo de 1847, reivindicadora del Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 y que, sin duda, fue el preámbulo directo de la Constitución federal de 1857, contiene algunas disposiciones interesantes respecto de las elecciones.¹⁹ Entre ellas, el artículo 18 disponía:

Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la suprema corte de justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del senado que establece el artículo octavo de esta acta. Mas en las elecciones

¹⁹ De igual manera, es el primer documento constitucional mexicano que habla de los derechos del hombre. Su artículo 5 establecía expresamente: “Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas” (Congreso Extraordinario Constituyente 1847).

indirectas no podrá ser nombrado elector primario ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su encargo (Congreso Extraordinario Constituyente 1847).

- Después de una de las épocas más turbulentas, en la que México perdería la mayor parte de su territorio, el 20 de agosto de 1855 se lanzó la Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente, por Martín Carrera, alegando que se hacía en cumplimiento del llamado Plan de Ayutla de 1854, mismo que no tuvo eco. La convocatoria que, con el mismo nombre de su inmediata antecesora, lanzó Juan Álvarez, el 17 de octubre de 1855, también en cumplimiento del artículo 5 del Plan de Ayutla, logró cristalizar en un Congreso Constituyente. Éste rindió sus frutos el 5 de febrero de 1857, con la promulgación de la Constitución federal. Esta ley fundamental introdujo cambios sustanciales respecto de la de 1824. En primer lugar, instauró un primer título con la denominación De los derechos del hombre, que abarcaba los primeros 28 artículos (el 29 instituía la llamada cláusula de suspensión de garantías); fijó como prerrogativa y obligación del ciudadano votar y ser votado; como una de sus modalidades más importantes, estableció un Congreso unicameral, integrado sólo por diputados, y, de acuerdo con el artículo 55 constitucional, su elección sería: “[...] indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la Ley Electoral” (CPRM 1857, artículo 55); de igual manera, el artículo 76 señalaba exactamente lo mismo para la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el 92 para los 11 ministros de la SCJN. Por lo que hace a la calificación de esas elecciones, el artículo 60 señalaba: “El congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran so-

bre ellas” (CPRM 1857, artículo 60); curiosamente, esta Constitución no señaló en su texto cómo se calificaría la elección presidencial, por lo que habría de remitirse a la ley electoral.

Las disposiciones reglamentarias se establecieron en la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857. Ésta quizá es la ley más completa del siglo XIX. Depositaba la organización de las elecciones en las autoridades locales, las cuales tenían que establecer la geografía electoral basada en secciones (500 electores) y distritos (40,000 electores o 20,000 en aquellos municipios en que no se llegare a la primera cifra); en las secciones se elegían electores que acudirían a la junta distrital respectiva, en la cabecera previamente designada, a elegir al diputado; el artículo 30 de la ley señalaba que: “Las decisiones de la junta acerca de la validez de las elecciones de sus miembros, son inapelables.” (TEPJF 2008b, artículo 30). Y el artículo 40, en su primer párrafo, prescribía:

El secretario de la junta extenderá el acta de las elecciones, consignando en ella, sustancialmente, todo lo que haya ocurrido, y la leerá para que se discuta y se apruebe por la junta; acto continuo la firmarán, el presidente, los escrutadores, todos los electores presentes y el secretario, y enseguida se levantará la sesión, sin que sea lícito volver a tratar nada de los actos pasados, ni por la vía de rectificación, pues de los vicios u omisiones en que haya incurrido la junta, solo puede conocer el Congreso General (TEPJF 2008b, artículo 40).

- En cuanto a la elección del presidente de la República y al de la SCJN, disponía que al día siguiente de la elección de diputados se procedería de la misma manera para elegir a aquéllos (los magistrados restantes de la Suprema Corte eran electos de igual forma, pero al tercer día de la elección de diputados, según señalaba el artículo 48).

El capítulo VII de la ley se denominaba De las funciones del Congreso de la Unión como cuerpo electoral, y se integraba con un único artículo, el 51, conforme al cual, en su primera parte indicaba:

El congreso de la Unión se erigirá en *colegio electoral*[§] toda las veces que hubiere elección de presidente de la República, o de individuos de la Suprema Corte de Justicia; procederá a hacer el escrutinio de los votos emitidos, y si algún candidato hubiese reunido la mayoría absoluta, lo declarará electo (TEPJF 2008b).

- La segunda parte del artículo estipulaba, en caso de que nadie obtuviera la mayoría absoluta, una segunda vuelta entre los candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos.

Resulta importante para este trabajo destacar que esta ley, en su artículo 54, estableció que los motivos de nulidad de elección eran los siguientes: “Primero. Por falta de algún requisito legal en el electo, o porque esté comprendido en alguna de las restricciones de las que expresa esta ley.”, “Segundo. Porque en el nombramiento haya intervenido violencia de la fuerza armada.”, “Tercero. Por haber mediado cohecho o soborno en la elección.”, “Cuarto. Por error sustancial respecto de la persona nombrada.”, “Quinto. Por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias.” y “Sexto. Por error o fraude en la computación de los votos.”.

Por su parte, el artículo 55 indicaba:

Todo individuo mexicano tiene derecho de reclamar la nulidad de las elecciones, y pedir la declaración correspondiente a la junta a quien toque fallar, o al congreso en su caso; más la ins-

[§] Énfasis añadido.

tancia se presentará por escrito antes del día en que se deba resolver acerca de los expedientes y credenciales respectivas, y el denunciante se contraerá a determinar y probar la infracción expresa de la ley. Después de dicho día no se admitirá ningún recurso, y se tendrá por legitimado definitivamente todo lo hecho (TEPJF 2008b).

- El 13 de noviembre de 1874 se reformaron diversos artículos de la Constitución de 1857 con motivo, principalmente, del restablecimiento del sistema bicameral con la reinstauración de la Cámara de Senadores. Se modificó el artículo 60 para determinar, en plural, que: “Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubiere sobre ellas” (AGN s. f.). Y, muy importante, en el artículo 72, en el que se establecieron las facultades del Congreso y de cada una de sus Cámaras, en el apartado A, se señaló como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en la fracción I:

Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente Constitucional de la República, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y senadores por el Distrito Federal (AGN s. f.).

- Con motivo de la reinstauración del Senado se expidió el Decreto sobre Elección de Senadores el 15 de diciembre de 1874. El instrumento normativo de solamente 14 artículos establecía que una vez que los colegios electorales hicieran el nombramiento de diputados, procederían a realizar la votación de un senador propietario y el suplente, de lo cual se levantaría acta por duplicado; uno de los ejemplares se enviaría al gobierno del estado y el otro a la legislatura para que ésta realizará la computación respectiva, mediante

una comisión escrutadora compuesta por tres de sus miembros, la cual formularía un dictamen con la declaratoria de los triunfadores. Dato curioso es que el decreto preveía que en los estados en los que hubiese dos Cámaras, ambas formarían la comisión y harían la declaración respectiva. Las actas con los expedientes se turnaban al Senado para que éste hiciera ejercicio de su facultad constitucional de calificar la elección de sus miembros. Finalmente, el artículo 13 disponía: “Son causas de nulidad de la elección de un senador, las mismas que fija la ley para las de diputados, y no tener treinta años el electo el día en que el senado debe instalarse”.

- La Ley Orgánica Electoral de 1857 estuvo vigente, aunque tuvo varias reformas,²⁰ hasta que se expidió la Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901. Esta ley mantenía, en los temas que interesan para este artículo, un esquema similar a la de 1857. En relación con las nulidades establecía el mismo procedimiento, en sus artículos 54 y 55,²¹ para reclamar la nulidad de una elección primaria o secundaria o en la Cámara de Diputados.
- La última ley porfiriana fue sustituida por la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, mejor conocida como Ley Madero. Precedida por las reformas constitucionales del 7 de noviembre de 1911, pro-

²⁰ Las reformas fueron del 5 de mayo de 1869; 8 de mayo de 1861; 23 de octubre de 1872; 15 de diciembre de 1874; 23 de diciembre de 1876, y 16 de diciembre de 1882.

²¹ Éstos señalaban: “Artículo 54°. Todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar la nulidad de una elección primaria o secundaria, ante el Colegio Electoral o la Cámara de Diputados, respectivamente, con tal que lo haga por escrito antes del día en que ha de votarse sobre la credencial objetada y fundándose en una de la causas que expresa el artículo siguiente:

Artículo 55°. Son causas de nulidad de una elección:

I. La falta de un requisito legal en el electo, o el estar comprendido en las prohibiciones de la Constitución general ó de esta ley.

II. La violencia ejercida por la fuerza pública o por autoridades sobre las casillas o los colegios electorales.

III. Haber mediado cohecho o soborno de cualquier parte o amenazas graves de autoridades.

IV. El error sobre la persona elegida.

V. La falta de la mayoría de votos requerida por la ley.

VI. El error o fraude en la computación de votos” (Gaceta informativa 1978).

mulgadas al día siguiente, a los artículos 78 y 109, por las que se prohibía la reelección del presidente, vicepresidente y gobernadores. Esta ley avanzaba significativamente respecto de todas sus predecesoras. Se introdujo el concepto de censo electoral y se habló de los padrones del censo, figuras que reguló extensamente, junto con la distritación, en su capítulo II (artículos del 4 al 24). Descargando en las autoridades locales (gobernador y ayuntamientos) esas tareas, estableció procedimientos para que cualquier ciudadano, partido político o candidato independiente pudiera impugnar el padrón (artículos 12 al 14); de igual manera, regulaba pormenorizadamente lo que llamó “elecciones primarias”, señalando normas puntuales para impedir cualquier coacción o presión a los electores o autoridades electorales, y en su artículo 38 preveía que: “los representantes nombrados por los partidos políticos o cualquier ciudadano empadronado en la sección, podrán presentar durante la elección primaria las reclamaciones que consideren convenientes, siempre que se funden en las causas siguientes” (TEPJF 2012a): enumerando las de suplantación de votantes; error en la computación de los votos o suplantación de éstos; presencia de gente armada, ya sean particulares o agentes de la autoridad, que puedan constituir una presión sobre los votantes o sobre las mesas directivas de casilla, o incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas del padrón definitivo, debidamente comprobada. En sus demás capítulos reguló detalladamente a los colegios electorales sufragáneos (capítulo IV), la elección de diputados (capítulo V), la elección de senadores, presidente, vicepresidente y ministros de la SCJN (capítulo VI); en su último capítulo, el VIII, por primera vez se normó de manera específica a los partidos políticos (si bien en la ley se reconocía la posibilidad de candidaturas independientes). Reservé un comentario por separado respecto del capítulo VII (artículos 111 a 116) dado que estaba dedicado de manera especial

a la nulidad de elecciones secundarias (las causales de nulidad se ampliaban significativamente en relación con las que señalaba la ley anterior), dividiendo la nulidad de votos (artículo 113) de la nulidad de la elección (artículo 114) y estableciendo el procedimiento y las instancias competentes para declarar la nulidad (artículos 115 y 116). Por supuesto, todo ello de acuerdo con el principio de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores y de heterocalificación de la elección presidencial.

- Con la reforma del 22 de mayo de 1911 a la Ley Madero, se introduciría otro avance significativo para el sistema electoral, puesto que con ella se establecía un sistema de elección directa de presidente, vicepresidente, diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte.
- En la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916 se conservó, con modalidades propias del órgano que se convocaba, un esquema mínimo similar al que contenía la ley de 1911 para la elección de los diputados y para las nulidades (Carmona s. f.).
- La Constitución de 1917 se caracterizó por cambios muy importantes en materia de reconocimiento de derechos sociales y en lo relativo a la organización y funcionamiento de los órdenes de gobierno en el país; destaco entre ellos para lo que interesa en este artículo la decisión de confirmar el sistema de elecciones directas que estableció Madero, la no reelección de presidente y de gobernadores, la desaparición de la vicepresidencia de la República, así como la eliminación de la elección como forma de designación de los ministros de la SCJN para que fueran nombrados, tras propuesta del Ejecutivo, por la Cámara de Senadores.
- Con algunas variaciones, pero siguiendo en lo básico el esquema normativo de la ley de 1911, se expidió la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, promulgada por Venustiano Carranza, con funda-

mento en el artículo 2 transitorio de la Constitución; ordenamiento que introdujo como novedad en una ley electoral la regulación de las juntas preparatorias para instalar las Cámaras, las reglas para su instalación y la del Congreso de la Unión, así como la regulación del cómputo y calificación de votos para presidente de la República por la Cámara de Diputados, lo que confirmó el modelo de calificación política de las elecciones populares (capítulo VII, artículos 62 al 74) (Ortiz 2004).

- La Ley para la Elección de Poderes Federales, de julio de 1918 (vigente más de 37 años), sustituyó a la de febrero del año anterior. La nueva ley avanzó significativamente en el perfeccionamiento de la regulación electoral federal, con el mismo modelo de su antecesora, además de perfeccionar el sistema recursal de impugnaciones en materia de censo (artículo 18) y regulación de la intervención del juez letrado, para resolver las controversias que surjan en ese ámbito y el recurso de apelación ante la instancia superior (artículo 23). De igual manera perfeccionó el régimen de nulidades (artículos 101 al 105), reguló a los partidos políticos (artículos 106 a 108), e introdujo un extenso capítulo destinado a las disposiciones penales (artículos 109 al 123), que tipificaban conductas como: alterar las listas o los nombres del censo (artículos 110 a 115), influir o presionar a los electores sobre los que se tenga cualquier autoridad o poder por posición social o económica (artículo 116), dejar votar a quien no tenga derecho o le impida a quien lo tenga (artículo 117), obstruir el desempeño regular de una oficina electoral, provocar fraude electoral o la nulidad de la elección o abstenerse de proclamar los resultados electorales (artículo 118), dejar de votar sin causa justificada — todos los cuales se hacían acreedores a la suspensión de los derechos políticos por un año, y si eran reincidentes en los siguientes 10 años la pena se elevaba a cinco de suspensión de los derechos políticos y multa de 20 a 500 pesos (artículo 119)—,

- también se sancionaba hacer propaganda en las casillas electorales (artículo 121), los actos de autoridad arbitrarios pretextando delitos o faltas que no se cometieron en contra de propagandistas, candidatos o representantes de un partido o candidato independiente (artículo 122), y los actos de autoridad civil o militar que de cualquier manera impidieran la reunión de una asamblea, de una manifestación pública o de cualquier acto de propaganda (artículo 123).
- A la ley de julio de 1918 siguió la Ley Electoral Federal de 1946. Ésta introdujo cambios sustanciales en relación con todas sus antecesoras, puesto que, además de modificar y federalizar la organización electoral con los que llamó “organismos electorales” (Comisión Federal de Vigilancia Electoral —antecedente directo e inmediato de la Comisión Federal Electoral—, comisiones locales electorales y los comités electorales distritales), de acuerdo con el principio de que la responsabilidad de la vigilancia y el desarrollo de los procesos electorales correspondía por igual al Estado y a los ciudadanos mexicanos —organización que hasta entonces había estado en manos de las autoridades locales—, estableció un cambio radical respecto de la regulación de los partidos políticos, a los cuales por primera vez obligó a que, previo al cumplimiento de requisitos formales, se registraran ante la Secretaría de Gobernación y, al mismo tiempo, les otorgaba el derecho exclusivo a postular candidatos. En lo que más interesa a este artículo se debe destacar que la ley de 1946, además de delinear en detalle la organización y funcionamiento que la estructura organizacional federal electoral implicaba, ratificó el concepto de calificación política de las elecciones, puesto que en los artículos 110 y 111 señalaba que la Cámara de Diputados calificaría de manera definitiva e inatacable las elecciones de sus miembros y la del presidente de la República y la Cámara de Senadores, de igual manera que la colegisladora calificaría la de sus integrantes. Adicionalmente, el esquema de las nu-

lidades que contenía se perfeccionó para fortalecer el sistema de calificación política. En este sentido, en el capítulo XI, denominado De la nulidad de las elecciones, se establecieron causales separadas de nulidad de voto (artículo 119), de casilla (artículo 120) y de elección (artículo 121), y se dispuso que todo ciudadano con residencia en el distrito podía impugnar ante la Cámara de Diputados la elección del diputado postulado en esa circunscripción; los ciudadanos de un estado podían impugnar la elección de senador ante la respectiva Cámara, y cualquier ciudadano podía, ante la Cámara de Diputados, reclamar la nulidad de la elección presidencial, sin que dichas reclamaciones quedarán sujetas al cumplimiento de formalidad alguna (artículo 124). Es de destacarse que esta ley otorgaba facultades discrecionales a las Cámaras para recurrir a la Suprema Corte, con fundamento en el artículo 97 constitucional, para que ésta realizara una investigación cuando el órgano legislativo competente para calificar la elección estimara que hubo violación al voto público (artículo 113).²²

Esta ley tuvo importantes reformas en febrero de 1949, con las cuales, entre otros aspectos relevantes, se eliminó la facultad de las Cámaras para recurrir a la SCJN, a efecto de solicitarle que realizara la investigación prevista en el artículo 97 constitucional; en su lugar, se dispuso que las Cámaras podrían, de estimarlo conveniente, consignar las violaciones al voto ante la Procuraduría General de la Nación, para la práctica de la averiguación previa y, en su caso, para ejercer la acción contra los infractores.

- La Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 abrogó a la de 1949. En el camino ya iniciado por la últimamente citada ley, la nueva, en su artículo 6, resaltaba que:

²² Véase Duarte (2002).

La efectividad del sufragio constituye la base del régimen democrático federal, y por tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, *los partidos legalmente registrados*[§] y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente ley (DOF 1951, artículo 6).

- También, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral se transformaba en Comisión Federal Electoral, con algunas modificaciones importantes en su integración. En lo que interesa a este texto, debe destacarse que en el artículo 90 se mantenía la posibilidad de que los electores, funcionarios de casilla, representantes de los partidos políticos o los candidatos presentaran el día de la elección protestas por escrito, y obligaba a los funcionarios de casilla a tomar nota de los incidentes que ocurrieren en ella, y dichas protestas deberían hacerse constar en las actas respectivas, de las cuales debía entregarse una copia a los representantes de los partidos políticos presentes. Además, a diferencia de las anteriores, esta ley contaba con el capítulo IX, denominado Garantías y recursos. Con esta regulación se estableció un recurso genérico (artículo 115) con el cual se podía reclamar, ante el organismo electoral jerárquicamente superior, cualquier acto del inferior, debiéndose resolver en no más de tres días, salvo que hubiera diligencias pendientes de practicar, y en contra de actos de la Comisión Federal Electoral se establecía el recurso de revocación ante la propia Comisión. Esta ley prohibió la realización de mítines, reuniones públicas de propaganda política, o el uso de altoparlantes para esos fines el día de la elección y los tres días previos (artículo 120); también reguló la

[§] Énfasis añadido.

propaganda electoral estableciendo prohibiciones que hoy perviven (artículo 125). En cuanto a la calificación de las elecciones de diputados, la Comisión Federal Electoral podía negar el registro a un candidato cuando, a su juicio, hubiesen irregularidades graves en el proceso electoral, informando a la Cámara de Diputados de ello (artículo 114). En cambio, señalaba que los comités distritales electorales y las comisiones locales electorales se abstendrían de calificar los vicios o irregularidades que encontraran en los procesos electorales, limitándose a hacerlos constar en el acta respectiva (artículo 113). De acuerdo con lo dispuesto en su capítulo X, la Cámara de Diputados, al recibir los expedientes de los comités distritales de la elección presidencial, hacía la calificación y el cómputo final, resolvía la validez o nulidad de la elección y, en su caso, declaraba electo presidente al ciudadano que hubiese obtenido la mayoría de votos, y su resolución sería definitiva e inatacable (artículo 126). De igual manera, las Cámaras de Diputados y de Senadores calificarían, respectivamente, la elección de sus miembros de manera definitiva e inatacable (artículos 127 y 128). La ley le otorgaba a las Cámaras, expresamente, la facultad de invalidar las elecciones cuando se hubiesen acreditado “irregularidades suficientes” (artículo 130). Esta ley tuvo reformas importantes el 7 de enero de 1954, el 28 de diciembre de 1963 y el 29 de enero de 1970. Las reformas de 1954 se podrían calificar de simples ajustes en relación con todas las leyes anteriores, si no fuera por el cambio casi imperceptible al artículo 60. Con esa modificación su texto quedó en los siguientes términos:

Son electores mexicanos los mexicanos mayores de 18 años, si son casados, y de 21 aun cuando no lo sean, que estén en el go-

ce de sus derechos y que se hayan inscrito en el Registro Nacional de Electores (DOF 1954).²³

Este cambio respondió a la importantísima reforma del 17 de octubre de 1953 al artículo 34 de la Constitución, por la cual se le otorgaba el voto activo y pasivo a la mujer en los ámbitos federal y local.²⁴ El texto del encabezado del artículo, desde entonces, prescribe que: “Son ciudadanos de la República los varones y *las mujeres*⁵ que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:” (DOF 1954).

Por lo que hace a la reforma de diciembre de 1963 a la ley de 1951, debe destacarse que en gran medida obedeció a la reforma constitucional al artículo 54 del 22 de junio de 1963, por la cual se introdujo en el sistema electoral la figura de los diputados de partido.

- La ley de 1951 fue sustituida por la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973. Ésta siguió la ruta de su antecesora, ampliando o ajustando algunas regulaciones, pero en lo que atañe centralmente a este trabajo se puede decir que no introdujo cambios significativos, manteniendo en su título quinto, capítulo VI, la regulación de la calificación de las elecciones y de la declaratoria; en el sexto, lo relativo a la nulidad y su reclamación, y en el séptimo todo lo relativo a las garantías, recursos y sanciones.

Este recorrido puramente descriptivo de lo más relevante de la legislación federal electoral mexicana desde el inicio de la vida independiente

²³ La ley de 1951, en su texto original, señalaba en ese artículo: “Son electores los mexicanos varones mayores de 18 años [...]”.

²⁴ El artículo original señalaba textualmente: “Art. 34.- Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y

II.- Tener un modo honesto de vivir”. Con la reforma de 1953 el texto quedó como el vigente.

⁵ Énfasis añadido.

hasta 1977, pone de manifiesto que el eje central del control de la regularidad legal de las elecciones se diseñó con el principio de calificación política de las elecciones y que solamente en algunos años en la segunda parte del siglo XIX, y en contados casos del XX, hubo intervención de los tribunales para resolver las diferencias y conflictos en los comicios. En este contexto, creo que es válido afirmar que la cultura político-jurídica era repelente a la judicialización de los procesos electorales y, en general, a toda diferencia o conflicto de carácter electoral, salvo por honrosas excepciones, como ya se señaló.²⁵

Fracaso del primer intento de establecer la jurisdicción electoral especializada (1977 a 1986)

En 1977 se introdujo en la Constitución, como uno de los productos de la llamada reforma política que culminó ese año —en mi opinión, una de las más profundas y trascendentales que se han hecho—, un recurso de reclamación, mediante el cual los partidos políticos podían inconformarse ante la SCJN por las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

El artículo 60, en sus últimos tres párrafos, estatuyó:

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

²⁵ Son ejemplo de ello la época de José María Iglesias en la década de 1860, algunos intentos interesantes en la Suprema Corte en la primera mitad del siglo XX y los esfuerzos de destacados militantes del Partido Acción Nacional (PAN) que pretendieron impulsar la creación de un tribunal electoral a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Para una información completa acerca de los aportes de José María Iglesias, véase Moctezuma (1994).

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso (DOF 1977).

De acuerdo con el nuevo marco constitucional, que además del recurso de reclamación modificó completamente el sistema electoral, introduciendo un sistema mixto con predominante mayoritario para integrar la Cámara de Diputados con 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, entre otros temas relevantes, se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 28 de diciembre de 1977.

Además de reforzar y organizar el sistema de recursos en el título quinto, denominado, en mi opinión, correctamente, De lo contencioso electoral, en el capítulo II de ese título, de los artículos 235 a 241, se regulaba detalladamente el recurso de reclamación ante la SCJN.²⁶

²⁶ "ARTÍCULO 235.- Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones que dice el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.

Podrán interponer el recurso los partidos políticos tratándose de la calificación tanto de la elección de los diputados electos por mayoría relativa en los distritos uninominales, como de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

El recurso deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que el Colegio Electoral hubiere calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados, presentándose por escrito en la Oficialía Mayor de ésta.

ARTÍCULO 236.- Es admisible el recurso cuando se haga valer contra las declaratoria que dicte el Colegio Electoral al resolver en la calificación de la elección respectiva sobre las presuntas violaciones a que se refieren los artículos 223 y 224 de esta Ley, siempre que las mismas se hayan combatido oportunamente, sin haber omitido ninguna instancia, ante los organismos electorales competentes en los términos de esta Ley.

ARTÍCULO 237.- La Cámara de Diputados, una vez comprobado que se satisfacen los requisitos formales para la interposición del recurso, remitirá dentro del término de tres días a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el escrito mediante el cual se interpone, así como los documentos e informes relacionados con la calificación hecha por el Colegio Electoral. No se admitirá la presentación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de alegatos o pruebas diversas a las que contenga el expediente u ofrecidas en el escrito por el cual se interpone el recurso.

ARTÍCULO 238.- Al interponer el recurso el promovente acompañará a su escrito los documentos probatorios de los hechos o actos en que apoya su reclamación, tal como aparecen probados en las diversas instancias previas, así como las constancias de que fueron interpuestos previamente todos los recursos ordinarios en los términos de esta Ley.

Como sea, ese recurso de reclamación no fue eficaz. Yo identificaría dos grandes razones para ello: la primera, tanto la academia como el foro lo atacaron duramente por considerar que, al no ser vinculante para la Cámara de Diputados la resolución que tomara la Corte, ésta quedaría en una especie de *capitis deminutio* frente al otro poder, y, la segunda, a la Suprema Corte, por la razón antes explicada y por su natural y ancestral rechazo a participar en el conflicto político, nunca le gustó que existiera ese recurso.²⁷ De 13 recursos que se pudo identificar que se interpusieron en ese periodo, en una investigación que inició en el Tribunal de lo Contencioso Electoral²⁸ y continuó en el Tribunal Federal Electoral,²⁹ encontré que todos ellos fueron desechados por problemas de procedencia y forma o declarados infundados; ninguno fue resuelto en el fondo estimativamente. Así, este intento de judicializar el conflicto electoral, aunque fuera precario, murió de inanición jurisdiccional.

Desde que conocí este experimento jurisdiccional me he preguntado: ¿qué hubiese pasado si la Suprema Corte de Justicia hubiera considerado uno de los recursos como procedente y lo hubiera resuelto determinando que a su juicio las irregularidades en el proceso electoral eran sustanciales y aptas para invalidarlo?; ¿habría cambiado el derrotero que siguió la

ARTÍCULO 239.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación al recibir las constancias a que se refiere el artículo 237 de esta Ley, examinará si están satisfechos los requisitos necesarios para la procedencia de la reclamación y desechará el recurso cuando no se satisfaga.

ARTÍCULO 240.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación declarará si son o no fundados los conceptos de reclamación expresados por el recurrente, dentro de las 24 horas siguientes lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados.

ARTÍCULO 241.- Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, la Cámara de Diputados emitirá nueva resolución que tendrá el carácter de definitiva e inatacable" (DOF 1977b).

²⁷ Recuérdese que contaba con la facultad de investigación de violaciones al voto popular en el artículo 97 constitucional, el cual fue modificado también con la reforma de 1977, precisamente para reforzar esa facultad.

²⁸ En el informe de labores de 1988 del Órgano Jurisdiccional se da cuenta de seis de esos recursos (Tricoel 1988).

²⁹ Infortunadamente, no he podido encontrar el trabajo que se hizo en el Tribunal Federal Electoral, el cual siempre consideré había quedado en sus archivos.

jurisdicción electoral especializada en el país? Nunca lo sabremos, pero lo que sí puedo asegurar es que el fracaso del recurso de reclamación fue un factor determinante para buscar otros caminos para consolidar un sistema contencioso electoral especializado en México.

Difícil alumbramiento de la jurisdicción electoral especializada influida por el esquema de visión administrativa (1986 a 1990)

Esta etapa es la del inicio de la jurisdicción electoral especializada, con alcances de control de legalidad.

Frente a la inminencia de otro proceso electoral para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo se impulsó, desde el año de 1985 y con mayor énfasis en 1986, una nueva reforma político-electoral, que en el tema que me ocupa, a pesar de que no se le reconoce, sería el parteaguas en materia de justicia electoral en México, pues ante el fracaso del recurso de reclamación creado en 1977 y las críticas cada vez más acentuadas en contra del funcionamiento parcial de los colegios electorales, que participaron en el diseño del que sería el nuevo marco institucional electoral, decidieron instituir, por primera vez en México, un tribunal especializado en la materia.³⁰

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de diciembre de 1986 modificó los artículos 52, 53, 54, 56, 60, 77 y el decimoctavo transitorio de la ley fundamental.

Para los efectos de este trabajo, interesa el artículo 60, cuyo texto quedó en los términos siguientes:

Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

³⁰ El PAN presentó en noviembre de 1947 una iniciativa de reforma constitucional para crear un tribunal electoral. Véase Estrada (1972, 141 y ss.).

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo. Corresponde al Gobierno federal la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. *La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y solo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables*[§] (DOF 1986).

Conforme a lo dispuesto en la Constitución, el Código Federal Electoral denominó al órgano Tribunal de lo Contencioso Electoral, y lo estructuró con una sola Sala asentada en el Distrito Federal, que se integraba con nueve magistrados (siete numerarios y dos supernumerarios).³¹

[§] Énfasis añadido.

³¹ Los magistrados que integramos ese Tribunal, por decisión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión del 29 de mayo de 1987, fuimos: Miguel Acosta Romero, quien lo presidió; Raúl

En la legislación reglamentaria se profundizó en la regulación del sistema electoral y se normó integralmente a las instituciones electorales, los partidos y las asociaciones políticas, las reglas de organización de los procesos electorales y al nascente contencioso electoral jurisdiccional, en un solo cuerpo normativo, por lo que se optó por denominarlo Código Federal Electoral, el cual se publicó el 12 de febrero de 1987. En éste se mantuvo en su libro séptimo lo relativo a los recursos, nulidades y sanciones, y el octavo, que constaba de 11 artículos (del 352 al 362), se ocupaba de la integración y funcionamiento del nuevo Órgano Jurisdiccional electoral. Al Tribunal de lo Contencioso Electoral le competía resolver dos recursos: el de apelación (durante el proceso electoral), que los partidos políticos podían interponer en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales al resolver el recurso de revisión³² o en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Federal Electoral al resolver el recurso de revocación,³³ y el de queja, cuyo objeto era impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, para hacer valer las causales de nulidad que consignaban los artículos 336 (votación en casilla) y 337 (nulidad de elección). Sin embargo, el artículo 338 establecía categóricamente que: “La nulidad en los casos a que se refieren los artículos 336 y 337 de este Código, únicamente podrá ser declarada por el Colegio Electoral que califique la elección respectiva”. Por tanto, el Tribunal Electoral solamente podía dictar sentencias declarativas de la existencia de nulidades que a su juicio se hubiesen dado, a efecto de que el Colegio Electoral, de manera libérrima, decidiera decretarlas o no.

Carrancá y Rivas, José Luis de la Peza Muñoz Cano, Fernando Flores García, José Fernando Franco González Salas, Emilio Krieger Vázquez y Enrique Sánchez Bringas, con el carácter de numerarios. Y Edmundo Elías Musi y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, con el carácter de supernumerarios.

³² Recurso que se podía interponer en contra de actos o acuerdos de las comisiones locales electorales o los comités distritales y en contra de las aclaraciones del Registro Nacional de Electores.

³³ Recurso por el que se podían impugnar las resoluciones de la Comisión Federal Electoral y que ésta misma resolvía.

Así nació el primer tribunal electoral en el país. Yo diría que lo hizo tímidamente, débil, con poca capacidad resolutive. A pesar de ser caracterizado en el Código Federal Electoral como: “[...] organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo[...]” (DOF 1987), en la realidad se le consideró como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para efectos presupuestales. Esto hizo que desde la instalación se complicara su eficaz funcionamiento. Por ejemplo, después de muchas vicisitudes,³⁴ se alojó en un muy poco atractivo y menos conveniente edificio de la calle de Hamburgo, en donde generosamente la propia Secretaría de Gobernación cedió un piso en renta (calculo que de no más de 350 o 400 metros cuadrados), para que se pudiera instalar y empezar a funcionar; originalmente fue dotado con máquinas de escribir mecánicas —aunque después se le dieron algunas eléctricas—; con mobiliario usado bastante deteriorado y con recursos financieros y humanos sumamente limitados.

³⁴ Una de ellas fue la de su periplo buscando una sede digna. Después de muchos intentos fallidos, un día se convocó a los magistrados a un magnífico edificio que estaba en renta, ubicado en una esquina de la avenida Chapultepec. Se nos dijo que sería la sede del Tribunal. Gozosos, nos presentamos puntualmente el día y a la hora señalados; entramos al edificio, un *lobby* estupendo, con buenos acabados y mejores espacios. El secretario administrativo, Carlos Quintana, iba debidamente preparado con una pequeña mesa, una máquina de escribir, papelería, etcétera, para levantar el acta correspondiente de instalación y designación de presidente. De pronto, el conserje del edificio se acercó y nos indicó que teníamos que abandonar el edificio de inmediato. El dueño le había llamado para instruirlo en ese sentido, argumentando que no hacía trato con oficinas de gobierno y que se acababa de enterar que quien rentaba lo era. No hubo forma de argumentar, negociar o abrir un espacio para convencer al dueño. Fuimos puestos en la calle de inmediato. Ante tal decisión, José Luis de la Peza ofreció su despacho, ubicado en la calle Puebla, muy cerca de donde nos encontrábamos, para que ahí se hiciera la sesión solemne de instalación y designación del presidente del Tribunal. No sin alguna reticencia de algunos, se decidió hacerlo así. De tal manera que el primer tribunal electoral mexicano se instaló de esa extraña forma.

Se pueden narrar muchas anécdotas³⁵ y experiencias de las poquedades financieras, materiales y humanas del Tribunal de lo Contencioso Electoral; también se ha perdido de vista con el transcurso del tiempo que fue un tribunal huérfano, sin precedentes jurisdiccionales —en ese entonces simplemente no había experiencia jurisdiccional electoral—, no había reglas claras ni suficientes en la ley para su adecuado funcionamiento y, realmente, ninguno de los magistrados teníamos experiencia jurisdiccional; adicionalmente existía una generalizada falta de aceptación por par-

³⁵ Una de éstas, que podrá sonar chusca, pero que es mucho más trascendente de lo que parece para entender la difícil gestación de la justicia electoral y su rápida, pero no fácil, evolución es la siguiente. Ignacio Burgoa escribió un trabajo en el que, quizá con algo de razón, criticaba las limitaciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral —al que bautizó como Tricoel— y también menospreciaba a sus magistrados; lo que entonces tomamos quienes lo integrábamos como un verdadero insulto, aunque ahora, en lo personal, considero que no lo era tanto. En fin, después de la cuestionada jornada electoral de 1988, y cuando el Tribunal estaba en el frenesí de resolver las impugnaciones, de pronto se apareció un camión enfrente del edificio en el que prácticamente habitábamos esos días, con altoparlantes en su techo, y empezamos a oír la fuerte voz de Ignacio Burgoa, recitándonos completito su trabajo; lo que probablemente tardaba más de hora y media. Ustedes dirán: “bueno, eso es pesado pero no tan grave”. Efectivamente, si hubiera sido una sola vez, pero el numerito fue repetido durante varios días, dado que se trataba de una grabación, que repetían una y otra vez. Dejando de lado la parte chusca de la anécdota, la parte sería es que ese trabajo de Burgoa reflejaba la visión que privaba entonces de la judicialización de las elecciones. Un pasaje de ese escrito partía de considerar que el Tricoel no era un verdadero tribunal porque no tenía capacidad para anular o modificar el resultado de las elecciones, que era un órgano oneroso que debía desaparecer y que los magistrados que lo integrábamos no teníamos esa calidad en sentido estricto. El autor pudo haber tenido algo de razón en esas afirmaciones, pero lo relevante es que en realidad, él, como la mayoría de juristas y políticos de ese entonces, tenía una visión muy corta de la jurisdicción electoral, como se apreciará con el pasaje que ahora transcribo: “Es evidente que las cuestiones que a este órgano (al Tribunal de lo Contencioso Electoral) se plantean a través de los recursos de apelación y de queja, de que ya hemos hablado, más que de índole jurídica son de carácter político. No puedo concebir que los citados profesores universitarios traten problemas respecto de las inexactitudes de los padrones electorales, de los errores de los cómputos distritales, del número de casillas que debe haber en cada distrito electoral, de la violencia, engaño y simulación que pueden ocurrir en la votación y de otros hechos que no presentan interés jurídico alguno y que solo son demostrables mediante prueba documental pública que en muchos casos es imposible de rendir. Tales problemas inciden en la esfera de la gente de la política, no en la de los juristas” (Franco 2012). [Énfasis añadido]. Además de esa anécdota, se pueden contar muchas otras, como las de los cacerolazos e insultos a los que sometieron a los integrantes del Tribunal en varias ocasiones; la exhibición de ataúdes con nombres de los magistrados colocados frente al Tribunal y luego en el Ángel de la Independencia con leyendas de que eran los asesinos de la Constitución, de la democracia y de la patria; de las amenazas de juicio político y otras.

te de los actores políticos de la incipiente judicialización de los procesos electorales, y los partidos políticos y candidatos tenían enormes deficiencias para plantear jurídicamente sus reclamos. En pocas palabras, se puede afirmar que se estaba inventando la función jurisdiccional electoral en condiciones sumamente adversas y precarias. A pesar de ello, el Tribunal de lo Contencioso Electoral se puede considerar un proyecto exitoso si se juzga por el resultado final que tuvo como origen la jurisdicción electoral especializada mexicana, pues, a pesar de que enfrentó, en condiciones adversas, uno de los procesos más complicados y cuestionados de la segunda mitad del siglo xx mexicano, logró ser un factor importante para catalizar las tensiones que se generaron en la elección de 1988, y convertirse en un basamento suficientemente fuerte para que, contra muchas voces importantes, no sólo no desapareciera la jurisdicción electoral especializada, sino que se fortaleciera paulatinamente hasta llegar a ser la robusta estructura que hoy existe en los ámbitos nacional y local.

También debe decirse que algunos de los criterios que se establecieron entonces por ese Tribunal todavía perviven y se aplican —por lo menos en lo esencial— en la actualidad.

Finalmente, se dan a continuación algunos datos estadísticos que resultan indicadores de las tareas que desarrolló el Tribunal de lo Contencioso Electoral durante el único proceso electoral en el que actuó. La plantilla total del Tribunal se integraba por 80 personas (incluyendo a los magistrados y hasta el personal de intendencia y mensajeros), cada uno de los magistrados contaba con el apoyo de un secretario de estudio y cuenta, un secretario auxiliar y una secretaria mecanógrafa. El Tribunal resolvió 21 recursos de apelación y 593 de queja (578 interpuestos en contra de elecciones federales y 15 en contra de representantes de la Asamblea del Distrito Federal), entre la segunda semana de julio y el 19 de agosto de 1988 (47 días naturales) ese Tribunal, con las precariedades descritas, sustanció y resolvió todos los recursos de queja interpuestos.

Creación del Tribunal Federal Electoral: consolidación de la función jurisdiccional autónoma especializada de legalidad en la materia y definitiva e inatacable en las elecciones de diputados y senadores (1990 a 1996)

Los problemas durante el proceso comicial y los cuestionados resultados de la elección de 1988³⁶ producirían el final del sistema institucional electoral mexicano, que había existido desde 1946 — con algunas variantes — para organizar los comicios.

Frente a la reacción generalizada en contra del funcionamiento de los órganos electorales, en particular, de la Comisión Federal Electoral, y las limitaciones legales del Tribunal para resolver los conflictos, en especial la que le impedía pronunciarse acerca de la nulidad de las elecciones, el nuevo presidente de la República anunció en su mensaje de toma de posesión, el 1 de diciembre de 1988, que se promovería una profunda reforma político-electoral, y que la profundidad y extensión de la misma la definirían las fuerzas políticas, no el Ejecutivo. Después de muchas negociaciones y debates surgiría la trascendente reforma de 1990, por la que, entre otras cuestiones relevantes, nacería una de las instituciones más importantes del país: el Instituto Federal Electoral (IFE), en sustitución de la Comisión Federal Electoral;³⁷ en lo que interesa para el tema de este artículo, esa reforma fue importante también — en mi opinión — por dar la base firme y definitiva para la consolidación de la judicialización en materia electoral y, en especial, de los procesos electorales, con la transformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en un tribunal verdaderamente autónomo, que si bien distaba de las aspiraciones de lo que debería ser la institución que se encargara de dirimir los conflictos electorales, habría de

³⁶ No me pasa inadvertido que en ese proceso convergieron muchos factores sociales y políticos que le dieron un cariz muy complicado, desde su inicio, al proceso electoral de 1988, pero que no son materia del tema que se aborda.

³⁷ Se llegó al absurdo de que por la fórmula que se estableció en el Código Federal Electoral para integrar la Comisión Federal Electoral, el partido mayoritario (Revolucionario Institucional [PRI]), tenía más representantes que todos los del gobierno y los de los partidos de oposición sumados.

quedar dotado de más facultades y capacidad resolutive. Ese órgano fue el Tribunal Federal Electoral.

En el sexenio de existencia de este Órgano Jurisdiccional se puede hablar de dos fases.

La primera fase se podría denominar como la de la consolidación, independencia y autonomía de la jurisdicción electoral de legalidad especializada.

Frente a la experiencia del proceso electoral de 1988 y las limitaciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral que se pusieron en evidencia entonces, algunas muy importantes voces en el ámbito político se levantaron para pedir la desaparición del Tribunal, los que tenían esa posición no daban solución alternativa. Por otra parte, también muchas voces relevantes planteaban que ya no era posible mantener el esquema de la Comisión Federal Electoral y de los colegios electorales (a pesar de que otros pugaban por modificarlos para darle una integración más plural y así asegurar mayor imparcialidad en sus decisiones), y que, por ello, se requería un tribunal fortalecido.

No obstante las fuertes discusiones que se suscitaron al respecto en el ámbito jurisdiccional electoral, prevaleció la idea de fortalecer la justicia especializada en materia de control de la legalidad electoral; quedándose en el tintero el insistente planteamiento, que yo compartía, a favor de instaurar un sistema de justicia electoral integral, que comprendiera también el control constitucional. La razón recurrentemente esgrimida por los actores políticos y por las autoridades fue que no estaban dadas las condiciones para dar ese paso. Así quedó el tema: se fortalecería la jurisdicción electoral en materia de control de la legalidad y se mantendrían los colegios electorales —un poco más acotados jurídicamente— como última instancia en la calificación de las elecciones.

Con esta óptica nació el Tribunal Federal Electoral, dotado de una estructura y facultades mucho más idóneas para cumplir con su función. Los dos últimos párrafos del artículo 41 constitucional reformado decían:

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El Tribunal Electoral tendrá la competencia y organización que señale la ley, funcionará en pleno o en salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral solo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, lo cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley (DOF 1990).

Por su parte, los artículos 60 y 74, fracción I, mantenían a los colegios electorales como la última instancia en la calificación de las elecciones, pero con la reforma de 1990 estos órganos quedaron acotados, puesto que el artículo 60 constitucional reformado señalaba lo siguiente:

Artículo 60. Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo. Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables (DOF 1990).

Por su parte, el artículo 74 de la Constitución, en su fracción I, mantenía la calificación de la elección presidencial por el Colegio Electoral, en la Cámara de Diputados, en los mismos términos.

De acuerdo con esa concepción constitucional, las características más importantes de este Órgano Jurisdiccional, desarrolladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) —que sustituyó al Código Federal Electoral de 1987—, publicado el 15 de agosto de 1990, fueron:

1. Se caracterizaba por ser un Órgano Jurisdiccional autónomo, cuya integración debía garantizarse por los poderes Legislativo y Ejecutivo.

2. Contaría con una estructura orgánica descentralizada con una llamada Sala Central, de carácter permanente, con sede en el Distrito Federal (integrada por cinco magistrados), y cuatro Salas Regionales, con carácter temporal, con sede en Durango, Guadalajara, Xalapa y Toluca (integradas por tres magistrados cada una). Se resolvía en una sola instancia y sus resoluciones eran definitivas e inatacables, salvo las dictadas acerca de los resultados electorales que podían ser revisadas y modificadas, solamente de acuerdo con tres supuestos jurídicos, por los colegios electorales, puesto que ellos seguían siendo la segunda y definitiva instancia en la calificación de las elecciones. Esos supuestos eran: a) que se hubiesen presentado violaciones en materia de admisión o valoración de pruebas, b) la existencia de violaciones en la motivación del fallo, c) que éste resultara contrario a derecho.
3. Se estableció un verdadero sistema de medios de impugnación —con la premisa de que éste debería conferir definitividad a las distintas etapas del proceso electoral—, con mejores reglas procedimentales y, sobre todo, con un esquema probatorio, aunque todavía limitado, más amplio que el anterior.
4. Se amplió considerablemente su capacidad resolutive, estableciéndose por primera vez en la historia moderna del país la posibilidad de anulación de elecciones (de diputados y senadores) por vía jurisdiccional.
5. Las designaciones de los magistrados se harían por votación calificada de dos terceras partes en la Cámara de Diputados, de entre las propuestas presentadas por el presidente de la República; de no lograrse esa mayoría, la designación se haría por insaculación.

Con ese nuevo marco constitucional y legal, se instaló el Tribunal Federal Electoral,³⁸ el 11 de octubre de 1990, integrado por sus cinco Salas, con

³⁸ No es el caso, por haber presidido el Tribunal, que haga una reseña de todo lo que se inició y consolidó durante esos seis años en relación con la jurisdicción electoral, así como con las ta-

jurisdicción, respectivamente, en cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía la geografía electoral de ese entonces. Las Salas se ubicaron y tuvieron su sede en las cabeceras de circunscripción siguientes: la Sala Central,³⁹ en el Distrito Federal, y las otras cuatro, respectivamente, en Durango (que después del proceso electoral de 1991 se trasladaría a Monterrey),⁴⁰ Xalapa,⁴¹ Guadalajara⁴² y Toluca.⁴³

Este Tribunal tuvo la ventaja de no partir de cero, como su antecesor, pues heredó un bagaje jurisdiccional, administrativo y de recursos humanos importante. Además, su autonomía constitucional le permitió negociar un presupuesto suficiente para hacer frente a sus nuevas facultades y estructura orgánica.⁴⁴

En estas condiciones se enfrentó el proceso intermedio de 1991, el cual discurrió sin mayores complicaciones. A pesar de ello, de nuevo surgió el malestar por la existencia de los colegios electorales (los cuales, dicho sea de paso, respetaron todas las decisiones del Tribunal, incluyendo la que determinó la primera anulación, por vía jurisdiccional, de una elección de

reas y las áreas indispensables para ello; para obtener información concentrada detallada de las actividades desarrolladas por el Tribunal Federal Electoral entre 1990 y 1996, véase Trife (1996).

³⁹ Integrada por los magistrados propietarios: José Luis de la Peza Muñoz Cano, Cipriano Gómez Lara, Daniel Mora Fernández, Ernesto Javier Patiño Camarena y José Fernando Franco González Salas, y suplente, Víctor Carlos García Moreno.

⁴⁰ Integrada por los magistrados propietarios Juan Ángel Chávez Ramírez, Flavio Galván Rivera y Francisco Orrante Ontiveros, y suplente, Roberto Flores Lavín.

⁴¹ Integrada por los magistrados propietarios José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Rodolfo Jorge Ortiz Escobar (originalmente era Francisco Loyo Ramos, pero renunció) y Jorge Scheleske Tiburcio, y suplente, José Humberto Ortiz Salazar.

⁴² Integrada por los magistrados propietarios Gabriel Gallo Álvarez, Ángel Rafael Díaz Ortiz, Sócrates Eloy Gutiérrez Velasco, y suplente, Jaime Cedefío Coral.

⁴³ Integrada por los magistrados propietarios Edmundo Elías Musi, Juan Manuel Mendoza Chávez (suplió a Jorge Sánchez Cordero, quien renunció) y Francisco Navarro Ortiz.

⁴⁴ Por haber presidido el Tribunal a lo largo de su existencia, no me toca hacer un recuento del enorme esfuerzo realizado por quienes lo integramos, y los logros que se tuvieron, para dotarlo de recursos materiales, financieros, tecnológicos y, sobre todo, humanos, de alta capacidad jurídica y técnica; así como de una organización interna profesional para responder a los nuevos retos que enfrentó. Tres premisas fundamentales orientaron las acciones tomadas en estos ámbitos: la institucionalización del Tribunal, su profesionalización en todas las áreas y el uso racional de todos los recursos, con estricto apego a la normatividad aplicable.

diputado por el principio de mayoría relativa, en el V Distrito Electoral del estado de Coahuila, por violaciones en más de 20% de las casillas instaladas).

Concluido el proceso electoral intermedio se procedió a preparar al Tribunal para el siguiente, en el que se renovarían los poderes Legislativo y Ejecutivo. Una de las prioridades, además de la preparación en lo sustantivo, fue dar al Tribunal una infraestructura acorde con la presencia que ya tenía frente a la sociedad, para lo cual se pensó indispensable dotarlo, además de una plataforma tecnológica de punta necesaria, de una sede digna. Así, se logró en un año, entre 1992 y 1993, la construcción del edificio que es sede del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.⁴⁵

La segunda fase del Tribunal Federal Electoral (1993-1996) está marcada por la desaparición de los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y la consiguiente consolidación de la judicialización de los procesos electorales.

En 1993 llegaría una reforma trascendente para la justicia electoral. Ante las críticas al sistema de colegios electorales, se tomó la decisión de, entre

⁴⁵ Comparto una anécdota, entre muchas, de ese tiempo: ante el problema real, en ese entonces, acerca de lo que podía ser un símbolo que identificara al Tribunal, se contrató al escultor Carlos Espino para elaborar una escultura en bronce del águila nacional con características propias (la que hasta hoy se ubica en la entrada principal del edificio sede), y se consideró que debía buscarse otro para el salón de sesiones. Todos los personajes históricos, colores, etcétera, tenían lecturas diferentes, identificándolos con una u otra fuerza política. No encontrábamos ese símbolo fuerte pero neutro políticamente —como el águila— que no nos expusiera a la crítica de los actores políticos. En aquel entonces, los magistrados visitamos al jefe del departamento central del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, con el propósito protocolario de agradecer la donación del terreno en el que se construía la sede del Tribunal, en la calle Carlota Armero, y al pasar por la columna de la Independencia recordamos que las cuatro grandes figuras de bronce femeninas que se encuentran en la base representan la guerra, la paz, el derecho y la justicia. Al platicar con el jefe de gobierno, le solicité, en nombre del Tribunal, que se nos permitiera obtener una copia fiel de la figura de la justicia, pero él ofreció que el gobierno de la ciudad la obsequiara al Tribunal, lo que sucedió oportunamente. Al colocar la réplica en su pedestal a un lado de la entrada al salón de sesiones, me narraron que, al descubrirla, pues iba bien protegida, un albañil de la obra le preguntó a uno de sus compañeros: “Oye, ¿y quién *jijos* es ésa?”, y el otro, con aire docto, contestó: “Cómo serás bruto... *pus* Carlota Armero”. Durante algún tiempo, algunas personas en el Tribunal se referían a la estatua con ese nombre (averigüé, por conducto de Fernando Zertuche Muñoz, que Carlota Armero fue una heroína de la guerra de la Independencia de Colombia —después leí que, probablemente, fue fusilada en mayo de 1816—, pero nunca he sabido por qué un tramo de Eje 3 Oriente —avenida Armada de México— lleva ese nombre).

otros aspectos relevantes, desaparecerlos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Lo que hoy se ve natural, en aquel momento representaba un reto de creatividad mayúsculo. ¿Quién sería el responsable y cómo sería la última instancia en la calificación de las elecciones?

Frente a ese cuestionamiento, en el ámbito jurisdiccional se volvieron a analizar varias posibilidades, a las que se volverá más adelante, y la decisión final de los actores políticos fue la de dejar la calificación inicial a los órganos electorales respectivos y, en caso de impugnación, la determinación final y definitiva del resultado de la elección al Tribunal Federal Electoral.

No obstante esta definición primera, surgía un segundo aspecto: ¿debía resolver el Tribunal uni-instancialmente como hasta ese momento lo había hecho, o debía crearse una segunda instancia revisora de la primera?

La posición triunfante fue la segunda. Así nació la efímera pero notable Sala de Segunda Instancia, que se integró con el presidente del Tribunal Electoral y seis magistrados, cuatro propietarios y dos suplentes, designados, a propuesta de la SCJN, por mayoría de dos terceras partes de los diputados presentes en la Cámara.⁴⁶ Los magistrados que la integraron fueron:

⁴⁶ El artículo 41 de la Constitución, reformado en 1993, en la parte respectiva, señalaba:
 “La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.
 En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.
 El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.
 El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.
 El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.
 Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza, Guillermo Velasco Félix y Margarita Luna Ramos, como propietarios, y Leonel Castillo González y Germán Tena Campero como suplentes.

En atención a estos cambios se concibió al Tribunal constitucionalmente como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, y en el camino ya trazado de mejoras en la normatividad del sistema de medios de impugnación, se reforzaron sus facultades, se amplió el esquema probatorio y, por supuesto, se perfeccionaron las herramientas para cumplir con las funciones de última instancia para decidir el resultado de la elec-

será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los cuatro miembros de la judicatura federal que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por la mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente” (DOF 1993).

Por su parte, el artículo 60 se reformó, en consecuencia, para quedar en los términos siguientes: “Artículo 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley.

Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señala la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección.

Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación” (DOF 1993).

ción de diputados y senadores. No obstante, se mantenía el sistema de heterocalificación política para la elección presidencial.

Los desafortunados y críticos sucesos del primer cuatrimestre de 1994, ya iniciado el proceso electoral, hicieron necesaria una nueva reforma constitucional que atendió, fundamentalmente, al fortalecimiento de la confianza en el IFE. Ya no se modificó nada, en el ámbito constitucional, en relación con el Tribunal y los medios de impugnación en la materia.

Con esa renovada normatividad se celebró la elección en 1994, habiéndose elegido a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de la Asamblea del Distrito Federal, a pesar de un ambiente inicial de inquietud intensa, de manera pacífica, ordenada y sin mayores sobresaltos. El Tribunal anuló dos elecciones de diputados de mayoría relativa, utilizando por primera vez la llamada causal genérica de nulidad, en el Distrito VI de Atlixco, Puebla, y resolvió las impugnaciones de la elección presidencial, modificando conforme a las casillas en las que anuló las votaciones el cómputo final en esa elección, siendo respetada puntualmente esa última decisión por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

En el proceso electoral de 1994 el Órgano Jurisdiccional federal resolvió 80,729 recursos de apelación (la mayoría, de ciudadanos en contra del Registro Federal de Electores), 1,232 recursos de inconformidad y 211 de reconsideración (Trife 1996).

El Tribunal Federal Electoral tuvo el mérito de consolidar el camino de la judicialización de los procesos electorales y sentar las bases para su transformación integral. Sin duda fue factor fundamental para evolucionar a un sistema integral de justicia electoral especializada en México.

*La jurisdicción electoral integral, control constitucional
y legal de todos los actos y resoluciones electorales
(1996 a la fecha)*

A pesar de la razonable tranquilidad con la que se desarrolló la jornada electoral, y la normalidad de los resultados electorales, el presidente de la República, al tomar posesión de su encargo el 1 de diciembre de 1994,

manifestó su voluntad de coadyuvar para lograr una reforma electoral a la que calificó de “definitiva” para, principalmente, eliminar las condiciones inequitativas de la contienda electoral.

Así, la etapa que se describirá a continuación se puede caracterizar por la instauración del sistema integral de justicia electoral; es decir, el establecimiento del control jurisdiccional de legalidad y constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales, tanto en el ámbito federal como en el local.

Probablemente se pueda sostener, sin demérito de todas las demás, que la reforma constitucional más importante en materia de justicia electoral fue la de agosto de 1996, por el alcance integral que logró.

Además, esa reforma constitucional partió de dos hechos históricos inéditos en México. El primero, la iniciativa fue firmada por el presidente de la República y por todos los coordinadores de los grupos parlamentarios con representación en las Cámaras del Congreso, y, el segundo, quizá el más significativo, la reforma constitucional fue aprobada por unanimidad en las Cámaras.

Retomo ahora el tema que anuncié abordaría posteriormente, acerca de las propuestas que desde la reforma de 1990 y en la de 1993 se plantearon a los actores políticos involucrados en los procesos de negociación de las reformas y a las altas autoridades involucradas en ello, respecto a las alternativas que se veían como posibles para la organización y funcionamiento del sistema de justicia electoral especializada.

Propuestas que, de nueva cuenta en 1995, se volvieron a poner en la mesa de quienes discutían la reforma constitucional acerca de cuál sería el mejor sistema de justicia electoral, partiendo de la premisa de que ya se había aceptado, en principio, que debía introducirse en el orden jurídico nacional el control de constitucionalidad en materia electoral, absolutamente ausente hasta entonces y que desaparecería el Colegio Electoral en la elección presidencial.

Ante esas importantísimas decisiones, se analizaron las tres alternativas que durante la última década del siglo XX se habían estimado viables para resolver quién debería tener el control de legalidad y constitucionalidad en materia electoral. La primera era que el Poder Judicial absorbiera todas las funciones, tanto en materia de legalidad como de constitucionalidad. La segunda era mantener al tribunal autónomo especializado y dotarlo de la competencia para el control constitucional. La tercera, incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y dividir las competencias entre él y la Suprema Corte, de manera que el primero tuviese, además de las de control de legalidad, facultades de control constitucional difuso sobre actos y resoluciones, y la segunda se ocupara de resolver las acciones de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral.

La primera alternativa no era viable. Además del proceso de profundo ajuste para la Suprema Corte derivado de la reforma de diciembre de 1994 que estaba en etapa de consolidación, en ella todavía existían fuertes reticencias de algunos de sus integrantes ante la posibilidad de que también se hiciera cargo de los temas electorales.

La segunda tenía muchos simpatizantes, pero enfrentaba una seria y fundada objeción: cómo justificar que existiendo la Suprema Corte de Justicia, a la cual se estaba consolidando como máximo Tribunal Constitucional en México —para lo que recientemente había sido dotada de nuevas competencias en materia de control constitucional—, existiera otro órgano jurisdiccional autónomo con competencias iguales, pero solamente para una materia, cuando los sistemas normativos están interconectados; luego ¿cómo justificar que el tribunal constitucional que conoce de todas las acciones de inconstitucionalidad de leyes no conociera también de las electorales, cuando estaba en boga el principio de unidad en la interpretación de la Constitución?

Ello llevó a la tercera alternativa como solución, con sus fortalezas y debilidades. Así, se acordó que la Suprema Corte sería competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales y el Tri-

bunal Electoral, incorporado al Poder Judicial, lo haría respecto de legalidad y constitucionalidad de actos y resoluciones.

La incorporación al Poder Judicial del Tribunal Electoral se pensó necesaria también, toda vez que al tomarse la decisión de desaparecer la figura del Colegio Electoral en la elección presidencial, y acordar que la decisión acerca de los resultados en esa elección corresponderían de manera única al Tribunal Electoral, tendría que actuar como otro Poder del Estado para darle fuerza a sus decisiones. He sostenido en otros foros y artículos que el Tribunal Electoral es el depositario exclusivo del Poder Judicial de la Federación, y con ese carácter actúa cuando resuelve los asuntos de su competencia en materia electoral. Es por ello que se le define como máxima autoridad jurisdiccional electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con la única excepción de las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de la materia que compete resolver a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con esas decisiones, el Tribunal Electoral quedaría como depositario exclusivo de la solución de controversias en los procesos electorales federales por actos y resoluciones, con facultades de inaplicación de normas generales electorales por considerarlas contrarias a la Constitución, y como instancia última, definitiva e inatacable en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y la de presidente de la República. Además, con competencia para resolver los conflictos laborales que surgiesen entre los servidores públicos del propio Tribunal y del IFE con esas instituciones, y las que surgieran por la determinación e imposición de sanciones por parte del último.

Resueltas las cuestiones de control constitucional y legal en el orden federal, surgió otro tema que hoy a nadie incomoda de manera especial dado que ha tomado carta de naturalización en el sistema jurídico electoral, pero que entonces motivó un fuerte debate y oposición inicial por algunos académicos, políticos y autoridades, quienes consideraban que una medida como ésta vulneraba el sistema federal. Este debate consistió en si debía tener el Tribunal facultades de control constitucional sobre actos y

resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas. Al final del camino se decidió que sí.⁴⁷

Pero con ello no quedaba resuelto el tema de la justicia electoral integral. Existía otro tema de mayor relevancia. ¿Cómo proteger debidamente los derechos político-electorales de los ciudadanos?

De nueva cuenta surgió un debate fascinante. Ante la propuesta de dotar al Tribunal de la competencia en este ámbito y de crear un procedimiento adecuado para procesar los conflictos por violación a estos derechos, diversas voces que consideraban ésta como una propuesta espuria se alzaron para preguntar: ¿por qué no modificar o adicionar la ley de amparo para que por esta vía se procesaran este tipo de impugnaciones en lugar de crear un nuevo mecanismo? Ante ello, se hizo un ejercicio para evidenciar que ante las especificidades y características especiales del ámbito electoral, particularmente la concentración y celeridad en que hay que aplicar las normas durante el proceso electoral, para que el juicio de amparo fuese una vía efectiva de protección de esos derechos político-electorales tendría que tener tantas excepciones que perdería sus características propias, además del problema que implicaría la solución inmediata de las impugnaciones por las condiciones que imponen los tiempos electorales. Después de muchas discusiones se aceptó el modelo que creaba un procedimiento que, con reglas especiales, se sustanciaría y resolvería en el Tribunal Electoral.

Así nacieron los que hoy se conocen como recurso de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país).

⁴⁷ Curiosamente, por cuestiones fácticas que ocurrieron en alguna elección local en el estado de Puebla, que se estaba decidiendo precisamente en los momentos de la discusión más álgida acerca de ese punto y que pusieron en evidencia la necesidad de contar con una vía para mantener la regularidad del orden constitucional nacional en los ámbitos locales, cedió la reticencia a la idea de crear el juicio de revisión constitucional.

Desafortunadamente, en una parte del camino de la aplicación del nuevo sistema, surgió una determinación de la Suprema Corte al resolver una contradicción de criterios, que muchos no compartimos, que establecía uno obligatorio que impedía al Tribunal Electoral ejercer su facultad constitucional de inaplicar leyes por considerarlas contrarias a la Constitución, tanto en el ámbito federal como en el local. El Constituyente se encargó, al tiempo, de dar por terminada la polémica al reformar el artículo 99 de la ley fundamental para dejar establecida, de manera que no se pudiera interpretar de otra manera, esa facultad a favor del Tribunal; al igual que lo hizo en relación con la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, al reformar el párrafo inicial del artículo 107 de la Constitución.⁴⁸

Con todas estas decisiones se logró un sistema de justicia electoral integral, con la posibilidad de control efectivo de carácter constitucional de normas, actos y resoluciones en el orden federal y local. Seguramente perfectible, el modelo ha dado un muy buen resultado; máxime que al esquema normativo se han sumado importantes criterios que a lo largo del tiempo han ido conformando, por resoluciones del Tribunal Electoral y de la Suprema Corte, en sus ámbitos de competencia, una doctrina constitucional-jurisdiccional electoral importante.

⁴⁸ El artículo 99 se utilizó por primera vez con la reforma de 1996 para en él regular todo lo relativo al TEPJF. Se ha modificado dos veces. En la primera se ajustó la fracción IV del párrafo cuarto, para quedar en los términos vigentes, que son los siguientes: "IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en esta Constitución, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos". La segunda ocasión fue para, en lo que interesa a este artículo, reforzar la facultad del Tribunal Electoral en la inaplicación de leyes electorales: "Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

En este rápido recorrido histórico que he intentado presentar, en sus rasgos más relevantes, de manera cronológica, se puede apreciar el monumental cambio que se ha dado en el país en 25 años de jurisdicción electoral especializada. Por supuesto, dista de ser perfecta, pero hasta ahora ha sido una buena solución; estoy cierto de que se seguirá avanzando por el mismo camino.

Es importante poner en relieve para acreditar lo afortunado de la apuesta que se hizo en México con este modelo de justicia electoral —que se caracteriza por la institucionalización y judicialización de los procesos electorales, mediante la consolidación de una justicia electoral especializada e integral, tanto de control de legalidad como de constitucionalidad—, que el Tribunal de lo Contencioso Electoral tuvo una vida de poco más de tres años; el Tribunal Federal Electoral, de seis años, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en este 2013 cumple 17 años de existencia. Creo que si bien jurídica y funcionalmente son tres instituciones con características diferentes, en esencia ha existido una línea de continuidad en el concepto básico que les da sustento: el de la jurisdicción electoral especializada.

Es indudable que estos tribunales electorales, con sus distintas integraciones, han hecho, cada uno en su tiempo, contexto y condiciones, aportes jurídicos sobresalientes, que han servido para formar una sólida doctrina jurisdiccional constitucional en materia electoral, pero es evidente que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le ha correspondido la tarea más compleja y relevante por sus facultades legales y constitucionales, en un país cada vez más complicado, complejo y plural.

También debe reconocerse que, a partir de la instauración de la jurisdicción electoral federal, en las entidades federativas se han instaurado tribunales, jueces electorales y personal jurídico de alta especialidad que, a pesar de que sin duda falta mucho por avanzar, han contribuido con importantes aportaciones a la evolución de la doctrina jurisdiccional electoral. El país tiene, en este sentido, un federalismo cada día más vivo e interactuante.

No abundaré más en la evolución del TEPJF desde su creación hasta los tiempos actuales, dado que estoy cierto de que otros autores más autorizados se han encargado de ello en anteriores ediciones de la revista *Justicia Electoral*, o bien lo harán en futuras entregas. Solamente destaco que este Tribunal cuenta con una amplísima competencia para, según lo dispone el artículo 99 de la Constitución, en forma definitiva e inatacable y en los términos de la propia Carta Magna y según lo disponga la ley, resolver acerca de:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y ju-

rídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes; y

IX. Las demás que señale la ley (CPEUM 2012, artículo 99).

Con base en el ejercicio de esas facultades, la numeralia de la actividad del TEPJF en 2012, año electoral (en el que se renovaron los poderes Legislativo y Ejecutivo y hubo elecciones en 16 entidades, incluyendo el Distrito Federal), resulta contundente prueba de la importancia que hoy tiene esa institución para asegurar la regularidad constitucional y legal de los comicios en el país. De acuerdo con el informe del presidente del Tribunal (TEPJF 2012b),⁴⁹ los datos globales de ese año son los siguientes: se recibieron 41,644 asuntos (22,411 identificados como masivos —es decir,

⁴⁹ Rendido el 29 de noviembre de 2012 ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

presentados de manera simultánea y en grandes cantidades contra un mismo acto—), de esos asuntos, 19,233 fueron individuales (sin incluir masivos), entre los que se cuentan: 15,857 (82.44%) juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 998 (5.185%) de juicios de revisión constitucional electoral; 857 (4.455%) recursos de apelación; 520 (2.69%) juicios de inconformidad; 259 (1.35%) recursos de reconsideración; 61 (0.32%) juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores, y 51 (0.27%) recursos de revisión, entre los más importantes.⁵⁰ Otro dato relevante es que entre 2005-2006 y 2011-2012, la carga de trabajo se incrementó 436.9% (TEPJF 2012b, 16).

Debe destacarse que por las condiciones y características especiales de la materia, y su eficaz funcionamiento a lo largo del tiempo, el Tribunal Electoral —al igual que lo hicieron sus antecesores—, a diferencia de los demás órganos jurisdiccionales del país, resuelve en plazos verdaderamente perentorios y no puede tener rezago; no lo ha tenido ni lo tiene hoy.

Termino este artículo manifestando que, en mi opinión, en el marco de la evolución de la legislación electoral, la justicia impartida por tribunales especializados en la materia —en armonía con la creación y consolidación del IFE— ha sido una respuesta institucional exitosa para dar solvencia jurídica y política, después de más de un siglo y siete décadas de vida independiente, a los procesos electorales en México.

Es evidente que la cultura de la legalidad en el ámbito electoral se ha ido enraizando. Si se toma en cuenta que no existía forma de llevar a los tribunales el conflicto electoral, y que los partidos políticos o candidatos no contaban con cuadros jurídicos suficientes ni capacitados —con honrosas excepciones— para ello, por no considerarse necesarios, hace poco más de 25 años, y que hoy no es posible para ningún actor político desatender el cuidado puntual del orden jurídico-electoral y, por tanto, contar

⁵⁰ Datos tomados de TEPJF (2012b, 15); cubre el periodo del 1 de noviembre de 2011 al 31 de octubre de 2012.

con los elementos humanos preparados para defender ante los órganos electorales en primera instancia o ante los tribunales electorales competentes cualquier norma general, acto o resolución electoral que se considere vulnera un precepto constitucional, legal o administrativo, afectando con ello una prerrogativa, un derecho o impidiendo el cumplimiento de un deber, se podrá aquilatar lo que ha avanzado el país en este ámbito.

Por supuesto, reconozco que el funcionamiento institucional y, sobre todo, la cultura jurídica, en especial la jurídica-política, dista aún mucho, en lo general, de tener los estándares óptimos; pero no hay duda de que se ha caminado en un sentido razonablemente positivo, con todos los altibajos de una sociedad plural, con grandes desigualdades y diferencias sociales, culturales y económicas, y que está en búsqueda de consolidar un sistema verdaderamente democrático.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos impone la necesidad de contemplar los derechos político-electorales como parte de este concepto, rompiendo con una fuerte concepción antes existente, en el sentido de que no eran garantías individuales; por otra parte, la decisión del Pleno de la SCJN en el expediente Varios 912/2010, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Rosendo Radilla, tiene un impacto también trascendente para la vida jurídica nacional y para todos los tribunales, entre ellos, y muy particularmente, para el TEPJF.

Como se sabe, con fundamento en el artículo 1 de la Constitución y de esa resolución de la Corte, se aprobaron varios criterios, entre ellos, el restablecimiento del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad por parte de todos los tribunales del país. Ahora, todos los tribunales deberán hacer ese tipo de control en los asuntos de su competencia, consecuentemente, deberán desaplicar las normas generales que consideren contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales, en el caso concreto, en materia electoral, y, en su caso, también deberán interpretar siempre de la manera más favorable para la persona.

En este contexto, si bien el Tribunal Electoral tiene esta facultad otorgada directamente por la Constitución, por reforma al artículo 99 de finales de 2007, y la ha aplicado en diversos y muy relevantes asuntos, lo cierto es que ahora ejercerá su facultad de control difuso sobre inaplicación de normas electorales en muchos casos, producto de resoluciones dictadas por los tribunales electorales de las entidades federativas, los que, a su vez, podrán hacerlo previamente ejerciendo también el control difuso en el ámbito de su competencia. Esta situación genera retos interesantes para el TEPJF, puesto que tendrá que valorar los argumentos del tribunal local para sostener la inaplicación de una norma que haya hecho, o bien, los que realizó para considerar la interpretación más favorable para la persona. Es decir, ejercerá una función de revisión constitucional y convencional por control difuso en decisiones tomadas, en muchos casos, también por control difuso del órgano revisado.

Finalizo este artículo resaltando que México está, de nueva cuenta, en los albores de una reforma electoral. Seguramente se plantearán muchos aspectos que se pueden y deben revisar, entre ellos, la distribución de competencias entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral; los alcances de los medios de impugnación — sobre todo los de revisión constitucional electoral y de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el perfeccionamiento de las normas procesales para su desahogo; el régimen de nulidades; las facultades sancionatorias—. Pero uno de los temas de mayor relevancia, que probablemente se incorpore a la agenda de discusión, es el del alcance de la competencia o jurisdicción de los órganos electorales —IFE y Tribunal Electoral—. Se discute ya si deben convertirse en instituciones nacionales (es decir, con competencia o jurisdicción nacional, según sea el caso, y, por tanto, con capacidad para ejercerlas directamente sobre los órdenes federal, local y municipal), eliminando la jurisdicción local o convirtiéndola en simple coadyuvancia con la nacional.⁵¹

⁵¹ No son de menor envergadura las propuestas relativas a si la estructura organizacional de la justicia electoral federal se debe incorporar a las estructuras tradicionales del Poder Judicial (por

Me atrevo a opinar al respecto: no estoy seguro de que esa propuesta sea la más adecuada, atendiendo a la situación actual del país. Estimo que México, en este aspecto, puede seguir con un sistema de organización de las elecciones y de resolución de los conflictos que en ellas emergen con las instituciones electorales existentes; las que se han creado han funcionado razonablemente bien. Lo que se requiere, en mi opinión, es que sigan siendo eficaces;⁵² estoy convencido de que debe seguirse avanzando en la consolidación de las instituciones electorales que hay, respetando la distribución de competencias en un Estado federal como éste; la centralización de las funciones y la concentración en órganos macro de su ejercicio, no necesariamente resultará exitosa;⁵³ tampoco estimo que con ello se logre racionalizar las estructuras burocráticas de los órganos electorales ni abatir los costos electorales que ellas generan.⁵⁴ Me es difícil comprender las razones de oportunidad que algunos han esgrimido; no creo que sea el momento para alterar el orden institucional existente en el ám-

ejemplo: mediante la creación de otra Sala de la Corte o la asunción de la materia electoral en alguna de las existentes y Tribunales Colegiados de Circuito especializados), o si debe dotarse al Tribunal Electoral de competencia para hacerse cargo del control de constitucionalidad y convencionalidad integralmente, inclusive, resolviendo las acciones de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral.

⁵² Quizá uno de los problemas más graves ha sido la dificultad para su integración oportuna y confiable, sobre todo de los órganos superiores de dirección; desde mi óptica, este tipo de cuestiones no son imputables directamente al diseño institucional, si bien las fórmulas de designación pueden ser mejoradas para garantizar nombramientos oportunos y confiables; por lo que puede ser fácilmente resuelto, en la reforma que viene, con voluntad política.

⁵³ La complejidad de la vida democrática del país —particularmente lo atinente a lo específicamente electoral—, por la diversidad y número de circunstancias diferenciadas en las entidades, por su pluralidad política, económica y social, por las diferencias étnicas en muchos de ellos y por la cada vez mayor identidad estatal, regional o, inclusive, municipal, es un factor que debe analizarse con enorme cuidado antes de tomar una decisión como la de nacionalizar la organización y resolución de controversias en materia electoral; perder los equilibrios que el sistema electoral actual ha creado, por algo no probado, debe ponderarse mucho para no equivocar las decisiones.

⁵⁴ Piénsese en la inmensa infraestructura básica que se tendrá que construir y el aumento en los recursos humanos capacitados y presupuestales que requerirá una institución nacional —el IFE y, toda proporción guardada, el Tribunal Electoral— para hacer frente a todas las elecciones federales y locales, manteniendo, al menos, el mismo nivel de eficacia y eficiencia que hoy, en un porcentaje razonable, se les reconoce. Otra es, desde mi visión, la posición que se podría tener en relación con la revisión de los costos por el financiamiento de los partidos y agrupaciones —asociaciones— políticas.

bito federal, que ha funcionado con estándares de eficiencia aceptables, ante el riesgo real que significaría el cambio a ese nuevo modelo nacional, que tiene un alto riesgo de no funcionar de igual manera, por lo menos durante el tiempo de ajuste. Me parece, por tanto, que aún se puede andar por la ruta trazada desde hace 25 años, fortaleciendo las instituciones tanto federales como estatales, quitándoles aquellas funciones que hoy en día más que robustecerlas las debilitan y reforzando o dotándolas de aquellas que pueden abonar a su correcto funcionamiento; estableciendo las garantías institucionales para sus integrantes (buscando con altura de miras, los mejores perfiles y candidatos para ocupar todos y cada uno de los cargos en las estructuras organizacionales electorales), a efecto de que en la realidad, en los ámbitos federal y local, los principios que rigen la función electoral (certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad) tengan plena vigencia.

En fin, es lógico pensar que en el ámbito de la justicia electoral seguirán emergiendo retos y habrá adecuaciones y modificaciones al marco jurídico electoral institucional y procesal, de simple ajuste o de profunda renovación, pero difícilmente se planteará en un futuro próximo la desaparición de la jurisdicción electoral especializada.

Concluyo manifestando lo que he sostenido varias veces: reconozco objetivamente las debilidades y fortalezas del sistema judicial electoral, así como los logros y fracasos que ha tenido a lo largo de estos 25 años; la justicia electoral especializada ha sido un factor —no el único, pero sí muy relevante— para que en México se avance en la consolidación de un Estado constitucional democrático y social de derecho y, en lo particular, para tener elecciones populares en todos los ámbitos de gobierno con estándares de libertad y autenticidad mucho más altos que en cualquier otro tiempo de la vida independiente. Ojalá se siga caminando en esa ruta ascendente.

Fuentes consultadas

- AGN. Archivo General de la Nación. s. f. Adiciones y reformas de 13 de noviembre de 1874. Disponible en: http://www.agn.gob.mx/constitucion1857/pdf/3_1857_698_717.pdf. (consultada el 3 de junio de 2013).
- BORM. 1843. Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842 sancionadas por el supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio del año de 1843. 14 de junio. Disponible en: <http://books.google.com.mx/books?id=Hs4qPlcbPmEC&pg=PA352&dq=Bases+Org%C3%A1nicas+de+la+Rep%C3%ABlica+Mexicana+de+14+de+junio+de+1843&hl=es&sa=X&ei=K3i6UbTcEcvO0QHdz4HoCw&ved=0CDUQ6AEwAQ#v=onepage&q=Bases%20Org%C3%A1nicas%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20Mexicana%20de%2014%20de%20junio%20de%201843&f=false> (consultada el 13 de junio de 2013).
- Cámara de Diputados. 1926. Ley para elección de poderes federales de 1o. de julio de 1918. En *Ley para elección de poderes federales de 1o. de julio de 1918 y Decreto de 12 de diciembre de 1921 que la adiciona*. México: Cámara de Diputados.
- Carmona, Doralicia. s. f. Ley Electoral para el Congreso Constituyente. Disponible en <http://memoriapoliticademexico.org/Efemerides/9/20091916.html> (consultada el 3 de junio de 2013).
- CEUA. Constitución de los Estados Unidos de América. 1787. Estados Unidos: The US National Archives and Records Administration. [Disponible en <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> (consultada el 3 de junio de 2013)].
- CFEUM. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf (consultada el 12 de junio de 2013).

- Congreso Extraordinario Constituyente. 1847. Acta constitutiva y de reformas. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/reformas-1847.pdf (consultada el 3 de junio de 2013).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: SCJN.
- CPME. Constitución Política de la Monarquía Española: Cádiz 1812. 2012. México: TEPJF.
- CPRM. Constitución Política de la República Mexicana. 1857. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> (consultada el 3 de junio de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1946. Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 7 de enero. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1951. Ley Electoral Federal. 4 de diciembre. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1954. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal. 7 de enero. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1973. Ley Federal Electoral. 5 de enero. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1977a. Decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de diciembre. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1977b. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. 28 de diciembre. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1987. Código Federal Electoral. 12 de febrero de 1987. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1990. Decreto por el que se reforman los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan

- los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de abril. México: Secretaría de Gobernación.
- . 1993. Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3 de septiembre de 1993. México: Secretaría de Gobernación.
- Duarte Rivas, Rodolfo. 2002. *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*. México: TEPJF.
- Estrada Sámano, Rafael. 1972. *La calificación de las elecciones en el sistema electoral mexicano*. Tesis de licenciatura, Escuela Libre de Derecho.
- Franco González Salas, José Fernando. 2003. Un testimonio de la conquista del control judicial en materia electoral y su institucionalización. En *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, 93-158. México: TEPJF.
- . 2012. Origen y desarrollo de la justicia constitucional electoral en México. Conferencia dictada en el “Foro de análisis de sentencias relevantes a 25 años de la justicia electoral”, diciembre de 2012, en Cancún, Quintana Roo.
- Gaceta informativa. 1978. Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901. En *Legislación electoral mexicana 1812-1977. Recopilación y estudio introductorio*, Antonio García Orozco. México: Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral.
- García Orozco, Antonio. 1989. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*. México: Adeo Editores.
- González Oropeza, Manuel, coord. 2008. *La justicia electoral en México: 20 años*, tomo II. México: TEPJF.
- Iglesias, José María. 1874. *Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia*. México: SCJN.
- Moctezuma Barragán, Javier. 1994. *José María Iglesias y la justicia electoral*. México: IJ-UNAM.

- Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. 1998. Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral. Tesis doctoral, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ortiz Martínez, Carlos. 2004. La Ley Procesal Electoral. Disponible en <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/contenido-procesal.htm> (consultada el 3 de junio de 2013).
- PEPRM. Manifiesto y Convocatoria del Poder Ejecutivo Provisional de la República Mexicana. 1841. 10 de diciembre de 1841. Disponible en http://books.google.com.mx/books?id=5U8sAQAAMA AJ&pg=PA20&lpg=PA20&dq=Las+mismas+juntas+conocer%C3%A1n+de+las+acusaciones+que+se+hicieron+contra+algunos+individuos,+por+haber+usado+de+violencia,+cohecho+o+soborno,&source=bl&ots=rLvzyPwUfJ&sig=an_-1qcs9TXdVm2Vc8r6rNnzrvi&hl=es&sa=X&ei=jna6UZOEKdG40gH9w4GwDA&ved=0CDIQ6AEwAg#v=onepage&q=Las%20mismas%20juntas%20conocer%C3%A1n%20de%20las%20acusaciones%20que%20se%20hicieron%20contra%20algunos%20individuos%2C%20por%20haber%20usado%20de%20violencia%2C%20cohecho%20o%20soborno%2C&f=false (consultada el 13 de junio de 2013).
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1985. Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=842> (consultada el 3 de junio de 2013).
- . 1925. *Jurisprudencia. Derechos políticos. Semanario Judicial de la Federación*. México: SCJN.
- . 2010a. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1856*. México: SCJN.
- . 2010b. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. Vigencia de la Constitución de 1857-1917*. México: SCJN.
- . 2010c. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX*. México: SCJN.

- . 2011. Expediente varios 912/2010. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. Acuerdo del Tribunal Pleno de SCJN. 13 de julio. México: SCJN.
- Semanario Judicial de la Federación. 1925. DERECHOS POLÍTICOS. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes. Quinta Época, tomo XVI, 92. México: Semanario Judicial de la Federación.
- Tena Ramírez, Felipe. 1987. *Leyes Fundamentales de México*. México: Porrúa.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008a. Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales. 30 de noviembre de 1836. En González Oropeza 2008.
- . 2008b. Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857. En González Oropeza 2008.
- . 2010. *Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México*. México: TEPJF. [Disponible en http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/EvolucionHistoricaAEM_0.pdf (consultada el 3 de junio de 2013)].
- . 2012a. *La Ley Electoral de 1911. Un instrumento revolucionario*. México: TEPJF.
- . 2012b. *Informe de labores 2011-2012*. México: TEPJF.
- Tricoel. 1988. *Informe de labores del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Proceso electoral 1987-1988*. México: Tricoel.
- Trife. 1996. *Informe de actividades 1990-1996*. México: Trife.